

Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna



A AVALIAÇÃO DA IDONEIDADE DOS CANDIDATOS A VIGILANTE DE SEGURANÇA PRIVADA

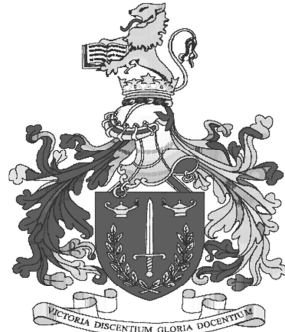
Relatório Final do Curso de Comando e Direção Policial

**Autor: Nuno Amorim Dias da Silva (Comissário)
Orientador: Luís Carlos Silva Serafim (Intendente)**

Lisboa, 16 de Fevereiro de 2015



INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



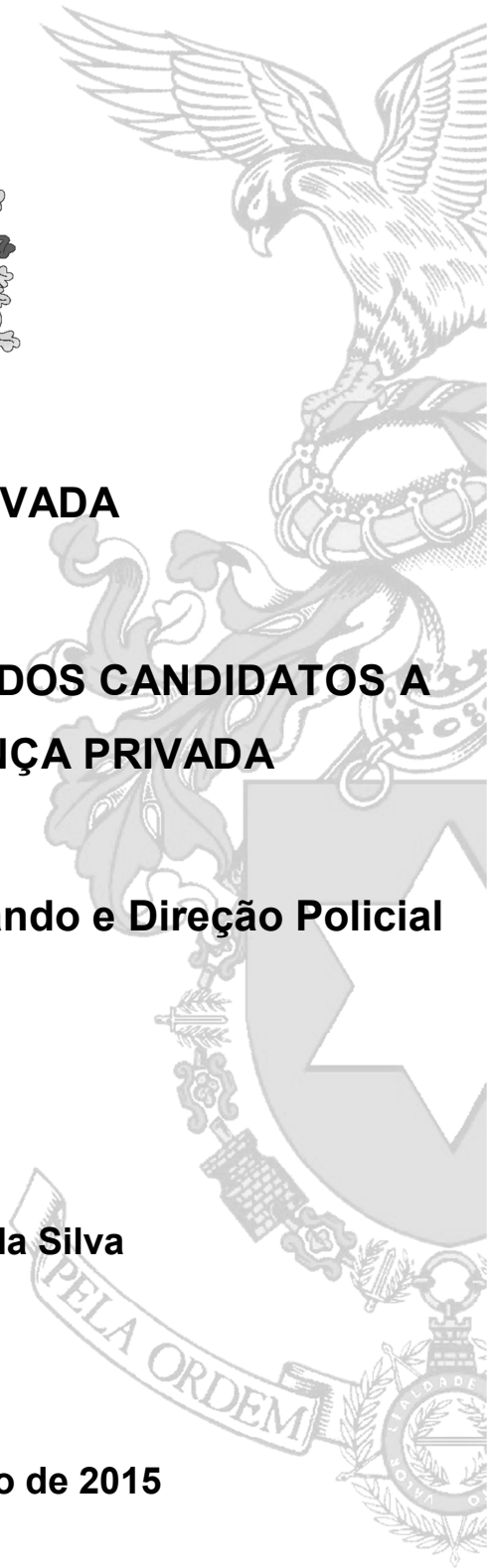
SEGURANÇA PRIVADA

A AVALIAÇÃO DA IDONEIDADE DOS CANDIDATOS A VIGILANTE DE SEGURANÇA PRIVADA

Relatório Final do Curso de Comando e Direção Policial

Nuno Amorim Dias da Silva

Lisboa, 16 de Fevereiro de 2015





Nuno Amorim Dias da Silva
Comissário

- Adjunto do Comandante da 1ª Divisão do Comando Metropolitano do Porto -

ORIENTADOR

LUÍS CARLOS SILVA SERAFIM
Intendente

Direcção Nacional

- Chefe de Divisão do Departamento de Segurança Privada -

DEDICATÓRIA

Aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

A realização deste relatório final é a fase terminal de um curso que obrigou todos aqueles que o frequentaram a dar o seu melhor, face às expectativas e exigências colocadas quer na organização, quer nos resultados perspectivados.

Ao elaborar este relatório final, regressei a tempos de saberes e exigências académicas, constituindo desafio que, por um lado, deu trabalho de sobra, mas, por outro, acabou por ser gratificante com o evoluir do tempo e face aos objectivos atingidos.

Sendo esta fase do curso um trabalho quase solitário, não seria justo deixar de agradecer a quem muito ajudou.

Começo por agradecer ao Sr. Intendente Luís Serafim, pelo privilégio de ter aceitado a árdua tarefa de me orientar. Acima de tudo pela disponibilidade e ajuda que foi inexcedível desde o início desta “empreitada difícil”, mas que se estende a Julho de 2008, quando iniciei funções no Departamento de Segurança Privada da Direcção Nacional da PSP. Serão sempre poucas as palavras para agradecer a ajuda, apoio e acompanhamento manifestado desde sempre.

Agradeço a todos os que de alguma forma, directa ou indirectamente, ajudaram na elaboração deste trabalho, em particular ao Sr. Intendente João Caetano, Comandante da 1ª Divisão do Comando Metropolitano do Porto, o Sr. Subintendente Norberto Rodrigues, do Departamento de Operações da Direcção Nacional da PSP e ao Sr. Subcomissário João Cunha do Departamento de Segurança Privada da Direcção Nacional da PSP.

Ao afamado “Trio do Norte”, pela amizade, ajuda e companheirismo demonstrado ao longo deste curso. Este Trio nasceu durante a frequência do Curso de Formação de Oficiais de Polícia, mas que se mantém até aos dias de hoje, forte e seguro!

Não posso deixar de manifestar o agradecimento profundo ao meu amigo e camarada Tito Fernandes. Tem sido um privilégio para mim poder contar com amizade dele.

No final desta longa lista, não poderei deixar de referir os meus pais: tudo aquilo que sou devo-o a eles. Sempre presentes.

Uma palavra especial ao meu pai, que me ajudou na realização de algumas tarefas imprescindíveis para a feitura deste relatório final.

ÍNDICE

RESUMO E PALAVRAS-CHAVE.....	1
SUMMARY AND KEY WORDS.....	2
LISTA DE ABREVIATURAS.....	3
EPÍGRAFE	5
CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO 2 - SEGURANÇA PRIVADA	11
2.1. - Conceito geral de segurança privada.....	11
2.2. - Evolução do quadro legal da segurança privada em Portugal	14
2.3. - O regime jurídico actual da segurança privada.....	18
CAPÍTULO 3 - CONTROLO ADMINISTRATIVO DA ACTIVIDADE DE SEGURANÇA PRIVADA	20
3.1. - Natureza da actividade.....	20
3.2. - Licenciamento da actividade de segurança privada em Portugal	22
CAPÍTULO 4 – A IDONEIDADE	27
4.1. - Idoneidade	27
4.2. - A avaliação da idoneidade nos vigilantes transportadores	28
4.3. - A avaliação da idoneidade nos candidatos à posse de arma de fogo	30
4.4. - A avaliação da idoneidade dos cidadãos que façam parte dos órgãos de administração e fiscalização de instituições de crédito	32
CAPÍTULO 5 - CONCLUSÃO.....	35
BIBLIOGRAFIA	37

RESUMO E PALAVRAS-CHAVE

A segurança de pessoas e bens tem vindo a ser partilhada pelo Estado com privados, com interesses comerciais, sendo esta, no entanto, uma área passível de conflitar com direitos, liberdades e garantias do cidadão.

A presente investigação constitui um singelo contributo para uma melhor compreensão da dificuldade em avaliar a idoneidade dos candidatos a vigilantes de Segurança Privada.

Os futuros vigilantes são co-responsáveis pela segurança da sociedade, depositando o Estado confiança no exercício das suas funções e no respeito destes pelos direitos do cidadão.

Nesta nova realidade, a avaliação de idoneidade será benéfica, ainda que com as limitações legais impostas e os princípios constitucionais vigentes, focalizando-se as dificuldades em materializar este procedimento.

Palavras-chave: Segurança privada; Idoneidade; Licenciamento.

SUMMARY AND KEY WORDS

People's and goods' security has been shared by the State with the private sector, which has commercial interests. However, this is an area prone to conflict with the citizens' rights and freedoms.

This research aims to be a humble contribution to a better understanding of the difficulty in assessing the suitability of candidates for private security guards.

The future private security guards will be jointly responsible for society security. Therefore, the State will place its confidence on the performance of their duties and their respect for the citizens' rights.

According to this new reality, the assessment of their suitability will be beneficial, despite the imposed legal restrictions and the existing constitutional principles, focusing on the difficulties in materializing this procedure.

Keywords: Private Security; Suitability; Licensing.

LISTA DE ABREVIATURAS

ARD	Assistente de recinto desportivo
Art.º	Artigo
ACT	Autoridade para as Condições de Trabalho
BP	Banco de Portugal
Cfr.	Conforme
CMVM	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSP	Conselho de Segurança Privada
DL	Decreto-Lei
DN	Direcção Nacional
DNAUOOS	Director Nacional Adjunto para a Unidade Orgânica de Operações e Segurança
EUROPOL	<i>European Police Office</i>
DR	Diário da República
DSP	Departamento de Segurança Privada
FSS	Forças e Serviços de Segurança
GNR	Guarda Nacional Republicana
IGAI	Inspecção Geral da Administração Interna
ISP	Instituto de Seguros de Portugal
INTERPOL	<i>International Criminal Police Organization</i>
LSP	Lei de Segurança Privada
MAI	Ministério da Administração Interna
MP	Ministério Público

PSP	Polícia de Segurança Pública
RGICSF	Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras
SIGESP	Sistema Integrado de Gestão de Segurança Privada
UE	União Europeia

EPÍGRAFE

*Um pessimista vê uma dificuldade em cada oportunidade;
um optimista vê uma oportunidade em cada dificuldade.*

Winston Churchill¹

¹ Disponível em <http://www.citador.pt/textos/a/winston-churchill> (consulta a 14 de fevereiro de 2015).

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

A segurança privada desempenha actualmente um papel de destaque a nível nacional e internacional, na medida em que a sua actividade tem vindo a estender-se a diversas áreas de negócio, assumindo novos papéis, e aproveitando-se do sentimento de insegurança dos cidadãos e da percepção que a própria sociedade possui relativamente aos fenómenos criminais.

Na vida quotidiana portuguesa essa actividade tem vindo a ganhar cada vez mais protagonismo, seja pelo impacto económico do sector, seja pela capacidade em gerar emprego, mas fundamentalmente porque tem conquistado áreas de negócio que o Estado tem vindo a concessionar aos privados. Este facto insere-se numa lógica de privatização de algumas funções de segurança, de funções de polícia (ou maioritariamente desenvolvidas pelas polícias) e pelo que se afirma quanto ao carácter complementar e subsidiário face às Forças e Serviços de Segurança (FSS).

A actividade de segurança privada é susceptível de conflitar com os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, facto que obriga a uma atenção redobrada por parte do Estado, no plano do seu licenciamento e regulação (com especial enfoque no licenciamento de empresas e vigilantes), bem como no plano da fiscalização, cujo controlo foi atribuído à Polícia de Segurança Pública (PSP) em 2007, à semelhança do que se verifica na maioria dos países da União Europeia (UE), onde o licenciamento, controlo e fiscalização desta actividade impende sobre as polícias.

A actuação da PSP não inibe a intervenção de outras entidades, no âmbito das suas competências próprias, designadamente e entre outras, a Inspecção Geral da Administração Interna (IGAI) ou a Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT).

Na sequência da atribuição de competências à PSP em matéria de segurança privada, foi criado o Departamento de Segurança Privada (DSP) em 2008, unidade nuclear da estrutura central da Direcção Nacional (DN) da PSP, departamento onde passou a ser exercido o controlo dessa actividade, mormente no campo de acção que pretendemos abordar: a análise dos processos dos candidatos a vigilante de segurança privada.

O licenciamento do pessoal de segurança privada obedece aos requisitos enunciados nos artigos 17.º e 22.º da Lei de Segurança Privada (LSP)², que estabelece o actual regime do exercício da actividade de segurança privada. Dos requisitos exigidos ao pessoal de segurança privada, não consta a idoneidade como factor fundamental, ao contrário, por exemplo, do previsto no Regulamento Europeu relativo ao transporte rodoviário profissional transfronteiriço de notas e moedas de euro, entre os Estados-membros que integram a união económica e monetária³. Por outro lado, a avaliação da idoneidade já é utilizada noutras situações, designadamente no âmbito dos candidatos à atribuição de licenças de uso e porte de arma, não devendo ser descartada a sua aferição no acesso à profissão de segurança privado.

A presente investigação decorre no âmbito do Curso de Comando e Direcção Policial, do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

É objectivo deste relatório final a demonstração da necessidade de avaliação da idoneidade dos candidatos ao exercício das funções de segurança privada, como um dos requisitos a integrar a instrução de um processo de candidatura a vigilante de segurança privado.

Em consequência, e no âmbito do “controlo administrativo da actividade de segurança privada”, propomos como título deste nosso estudo:

“A avaliação da idoneidade dos candidatos a vigilante de segurança privada”.

O interesse do tema revela-se pela sua originalidade e importância na actividade desenvolvida pelos vigilantes de segurança privada, inseridos numa actividade económica de vital importância, que pelas suas características particulares tem impacto na vida da sociedade e nos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. A PSP assume um papel fundamental pelas suas competências de licenciamento e fiscalização da actividade de segurança privada, como se referiu, impondo-se a realização de um pequeno estudo que demonstre a necessidade da verificação da idoneidade dos candidatos ao exercício das funções de vigilante e, simultaneamente, a demonstração das dificuldades dessa verificação pela ausência de ferramentas legais para o efeito.

² Cfr. Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

³ Cfr. Regulamento (UE) n.º 1214/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Novembro 2011.

Esta necessidade de avaliação de idoneidade, indo para além da exigência da ausência de condenações penais e contra-ordenacionais, prevista em Regulamento da UE, não pode deixar de observar os princípios fundamentais previstos na Constituição da República Portuguesa (CRP) e respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Vários estudos realizados relativos à actividade da segurança privada, apesar de atribuírem um papel relevante ao seu controlo pela PSP, incidem essencialmente em aspectos relativos ao recurso aos meios coercivos pelo pessoal de segurança privada, aos intervenientes no sector ou limites ao exercício da actividade de segurança privada.

Outra das características do licenciamento de segurança privada prende-se com o cumprimento de determinados requisitos administrativos da legislação que regula a actividade, descurando instrumentos que poderão analisar o candidato que se propõe a exercer as funções, como, por exemplo, a informação policial.

Pese embora a necessidade de rentabilização dos recursos humanos e logísticos do DSP da PSP, é cada vez mais exigida acuidade, eficácia e eficiência na atividade de licenciamento e fiscalização, suscitando questões operacionais, logísticas, materiais e culturais que terão de ser tidas em consideração, caso se opte por introduzir a avaliação da idoneidade dos candidatos, o que não acontece actualmente.

Com esta verificação, a atividade do DSP terá necessariamente de ir ao encontro das orientações emanadas pela UE no âmbito dos vigilantes transportadores, estendendo a verificação administrativa à avaliação da idoneidade recorrendo à informação policial, entre outros, e não só ao registo criminal, condenações criminais e contra-ordenacionais dos candidatos.

Neste contexto, esta investigação procura dar resposta à seguinte questão de partida:

Em que medida a avaliação da idoneidade dos candidatos a vigilantes de segurança privada, no processo de licenciamento, é vantajosa para o controlo administrativo da actividade de segurança privada?

Após a formulação da pergunta de partida, é necessário delimitar as variáveis de investigação, bem como enunciar determinados aspectos alvos de desenvolvimento durante a investigação científica, de modo a possibilitar melhor resposta à questão central. Assim sendo, a pergunta derivada será a seguinte:

Poderá a actividade licenciadora da PSP evoluir para a avaliação da idoneidade dos candidatos a vigilante de segurança privada à semelhança do que é efectuado para os candidatos à posse de uma arma de fogo?

Tendo em conta as questões de partida e derivada, propôs-se atingir o seguinte objectivo geral:

Aferir da necessidade de avaliação da idoneidade dos candidatos ao exercício de funções de segurança privada.

Tendo em conta o objectivo geral, restringiram-se as linhas orientadoras da investigação, visando perceber os motivos e as implicações da falta de avaliação da idoneidade e a ausência de previsão legal (ao contrário do que a PSP efectua aos candidatos à posse de arma de fogo, no âmbito da Lei das Armas).

A metodologia a adoptar para este relatório final basear-se-á na análise documental da legislação vigente relativa à actividade de segurança privada, bem como na análise de documentação conexa com a mesma, como bibliografia (monografias, livros técnicos) e documentos técnico-policiais.

A investigação em apreço dividir-se-á em cinco Capítulos, incluindo nestes a Introdução e a Conclusão. O trabalho tem início com o enquadramento da investigação e a sua pertinência, fundamentando-se a escolha do tema.

Tendo em consideração o enunciado, a investigação será dividida em três partes, a primeira incidindo no enquadramento temático da segurança privada, a segunda o controlo administrativo da actividade de segurança privada e a terceira a idoneidade e sua avaliação.

Na primeira parte caracterizaremos o conceito geral de segurança privada, fundamentando a nossa interpretação com recurso a alguns autores nacionais e estrangeiros, e dedicar-nos-emos à evolução do seu quadro legal.

Na segunda parte iremos abordar a natureza desta actividade (com suporte em autores nacionais) e o licenciamento, mais concretamente o licenciamento dos candidatos a vigilante de segurança privada, seus requisitos e incompatibilidades.

Na terceira parte do desenvolvimento iremos abordar o conceito de idoneidade (conceito vago e indeterminado, de difícil precisão), bem como abordaremos três regimes jurídicos distintos que comportam a avaliação da idoneidade em circunstâncias comparáveis [Regulamento Europeu dos vigilantes

transportadores, Lei das Armas e Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF)].

Para finalizar, a conclusão procurará responder à matéria em investigação, bem como tecer as limitações do estudo e as hipóteses para investigações futuras.

O trabalho termina com a bibliografia, legislação e sítios da internet consultados para a feitura do presente relatório.

CAPÍTULO 2 - SEGURANÇA PRIVADA

2.1. - Conceito geral de segurança privada

A segurança é um conceito vasto, assumindo dimensões e saberes variados. Abordando este relatório final de curso a vertente da segurança privada (no âmbito da segurança em sentido lato), torna-se importante precisar o que significa, hodiernamente, segurança privada e, no fundamental, de que estamos a falar quando abordamos este conceito.

Se por um lado a segurança é entendida como um domínio privilegiado da soberania do Estado, bem como expressão dos direitos, liberdades e garantias do cidadão, por outro, ao acrescentarmos a palavra “privada” a expressão assume outra dinâmica, neste propósito a intervenção de terceiros que não o Estado em si. Ora, esta intervenção é legitimada pelo próprio Estado, assumindo cada vez mais preponderância a partilha de responsabilidades entre este e os particulares, dadas as exigências actuais, quer por factores internos, quer por factores externos, a que não será alheia a complexidade da vida actual societária.

É de particular importância perguntar se o Estado assume por si só as responsabilidades em matéria de segurança ou, se, por outro lado, têm vindo a chamar os privados a assumir cada vez mais importância nas questões da garantia da segurança (Rodrigues, 2011).

Mas do que é que falamos quando nos referimos à segurança privada? Autores referem que a sua definição poderá ser obtida pela forma negativa, considerando o que a segurança privada não pode ter, excluindo desta forma militares, forças de segurança e todos os agentes públicos ajuramentados, mas também particulares e cidadãos que nunca tenham exercido funções no sector da segurança privada, ou ainda que esporadicamente, mas não abrangidos por legislação específica – “O que diferencia um agente de segurança privada de um cidadão que tenha exercido esporadicamente serviços de segurança privada, é a efectividade do seu trabalho, ou seja dedicar-se em exclusivo a esta actividade, e ser contratado e pago pelo sector privado” (Rodrigues, 2011, p. 81).

A segurança privada apresenta três características que definem a sua natureza: o carácter não especializado, os objectivos são definidos pelo contratante e, por ultimo, o carácter das sanções (Shearing & Stenning, 1983).

Para estes autores, e segundo as características indicadas, os elementos da segurança privada exercem funções diferenciadas da missão de segurança, tal como venda de bilhetes de acesso a um espaço privado ou controlo em superfícies comerciais. A definição do serviço de segurança privada será sempre de quem contrata, tendo em conta aquilo que afecta os seus interesses particulares. Ou seja, há um direccionamento do serviço não para o interesse geral da comunidade, mas para que os interesses de quem contrata sejam assegurados, e, em caso de conflito, resolver o mesmo de imediato, evitando o recurso ao sistema de justiça formal – “É prática corrente da segurança privada tentar que os conflitos sejam resolvidos ao nível interno sem recurso ao sistema formal. A solução com recurso aos tribunais acarreta normalmente um conjunto de preocupações para os contratantes da segurança privada, como o tempo dispendido, custos de imagem, etc., pelo que a solução adoptada passa pela resolução interna sempre que possível” (Rodrigues, 2011, p. 81). A aplicação de sanções no decurso da actividade da segurança privada está reservada ao Estado, face à capacidade daquela actividade (empresarial e virada para a obtenção de lucro), mas, por outro lado, existe da parte da actividade de segurança privada a capacidade de aplicar sanções, como impedir ou interditar o acesso de particulares a espaços de domínio privado, sanções essas que podem até ser entendidas como mais eficazes que a sanção administrativa aplicada pelo Estado, através da sua administração pública. Mas aqui há que destringir aplicação de uma sanção advinda de poder privado e não emanada por qualquer poder público (Rodrigues, 2011).

Neste momento importa recordar que a segurança privada poderá ser uma forma de policiamento lucrativo, limitando-se esse policiamento aos interesses e objectivos da empresa, orientando a sua ação para a necessidade de gerar lucro económico e financeiro (Ribeiro N. J., 1999).

Para o Ministério do Interior do Quebec (Canadá), a definição de segurança privada encontra-se plasmada no livro branco sobre a segurança privada: “A segurança privada corresponde ao conjunto de actividades, serviços, medidas e dispositivos destinados à protecção de bens, informação e de pessoas, que são

oferecidos e assegurados no quadro dum mercado privado⁴ (Ministère de la Sécurité Publique, 2003, p. 9).

Definição aproximada da legislação portuguesa em matéria de segurança privada, podemos obter de Buchin: “os trabalhadores independentes, as empresas de segurança privada, as empresas ou organizações com financiamento privado que fornecem serviços reportados à protecção, seja a um cliente específico com remuneração, seja a um individuo ou entidade que os emprega, seja a si mesmo, com o fim de salvaguardar a uma pessoa, os seus bens privados ou os seus interesses contra diferentes riscos” (Buchin *apud* Clemente, 1998, p. 124)

Importa, ainda, referir a definição de segurança privada vertida pelo legislador na LSP, a qual poderá ser obtida através da actividade de segurança privada e o tipo de serviços que a mesma compreende. Desta forma, de acordo com a LSP, que estabeleceu o regime do exercício da actividade de segurança privada e procedeu à primeira alteração da Lei de Organização da Investigação Criminal⁵, considera-se segurança privada: “A prestação de serviços a terceiros por entidades privadas com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes” e “A organização, por quaisquer entidades e em proveito próprio, de serviços de autoprotecção, com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes”⁶.

Desta forma, poderemos mencionar que a actividade de segurança privada visa abarcar os serviços organizados de cariz privado, que prestam serviços de segurança a terceiros (designados por empresas de segurança privada), bem como a organização (por quaisquer entidades, sejam elas privadas ou não), de serviços destinados à sua autoprotecção (Rodrigues, 2011), incluindo, ainda, neste âmbito a actividade de formação profissional do pessoal de segurança privada.

Por último, o conceito de segurança privada para as Nações Unidas define-se como “...um conjunto de actividades, serviços, medidas e equipamentos, com a finalidade de proteger a propriedade, a informação e pessoas, as quais se

⁴ Tradução livre da responsabilidade do autor “*La sécurité privée correspond à l’ensemble des activités, des services, des mesures et des dispositifs, destinés à la protection des biens, des renseignements et des personnes et qui sont offerts et assurés dans le cadre d’un marché privé*”.

⁵ Cfr. Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto.

⁶ Cfr. Art.º 1.º, n.º 3, alíneas a) e b), da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

desenvolvem de acordo com princípios de economia de mercado” (Ribeiro J. C., 2011, p. 5).

Será neste âmbito de actividade com cariz económico, mas tendo em vista uma função subsidiária e complementar das FSS, que a segurança privada exerce e ocupa o seu “espaço”, sendo que os Estados intervêm com funções de regulação e supervisão (Ribeiro J. C., 2011).

2.2. - Evolução do quadro legal da segurança privada em Portugal

A primeira empresa de segurança privada conhecida em Portugal remonta à década de 60, com a criação da empresa “Custódia - Organização de Vigilância e Prevenção, Lda.”, com escritura efectuada no cartório notarial de Sintra, em 17 de Maio de 1965 (Rodrigues, 2011), sendo, no entanto, de referir que são conhecidas soluções de segurança privada prestadas de forma organizada, nas ex-colónias Portuguesas, em especial Angola e Moçambique, quer nas empresas que se dedicavam à exploração de diamantes e produção de algodão e café (Angola), quer na segurança do *pipeline* Untali/Beira (Moçambique) (Ribeiro J. C., 2011).

Em 1979 foi aprovada legislação⁷ que vem obrigar as instituições bancárias e de crédito a instituírem o seu próprio sistema de segurança e vigilância (constituindo disposições em matéria de segurança privada). A esta inovação legislativa poderá estar associada a ocorrência de actos criminosos contra os bancos, designadamente as acções levadas a cabo pela organização “FP 25 de Abril”, e que obrigariam os bancos a tomarem medidas de protecção das agências bancárias. Face à ausência de meios próprios, as entidades bancárias contratualizaram serviços de segurança a empresas especializadas (Rodrigues, 2011).

Devido à evolução da vida em sociedade, o legislador foi criando normas que visam, de certa forma, a protecção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, mas também propiciaram o aparecimento de novas áreas de negócio e desenvolvimento de actividade económica geradora de emprego e riqueza. São várias as empresas que já actuavam no mercado da segurança, exercendo e prestando serviços de segurança na área industrial, comercial e de transporte de

⁷ Cfr. DL n.º 298/79, de 17 de Agosto.

valores, bem como a comercialização de dispositivos técnicos de segurança, quer para estabelecimentos comerciais e industriais, quer para residências.

Com esse desiderato, o enquadramento legal da segurança privada teve em 1986 o seu primeiro quadro normativo⁸, e em que o objecto da segurança privada era definido como “a protecção de bens, móveis e imóveis, a vigilância e controlo de acesso, permanência e circulação de pessoas em instalações, edifícios e locais fechados ou vedados, nos termos da lei, ao público em geral, a elaboração de estudos de segurança, o fabrico e comercialização de material de segurança e respectivos equipamentos técnicos”.

Neste âmbito, foi preocupação do legislador o reforço das competências das FSS, articulando a actividade de segurança pública e privada tendo por base o princípio da subsidiariedade. A fiscalização da actividade era competência das forças de segurança: PSP e Guarda Nacional Republicana (GNR).

Em 1993, com aprovação de novo diploma legal⁹, o objecto da segurança privada compreendia a elaboração de estudos de segurança, o fabrico e comercialização de material e equipamento de segurança, bem como a elaboração dos respectivos regulamentos técnicos, a instalação e manutenção de material e equipamentos de segurança, a instalação e gestão de centrais de alarme, a protecção de bens móveis e imóveis, a vigilância e controlo de acesso, permanência e circulação de pessoas em instalações, edifícios ou recintos fechados, vedados ou de acesso condicionado, nos termos da lei, ao público em geral, o transporte, guarda e tratamento de fundos e valores e a formação de pessoal de vigilância.

Saliente-se que, com a entrada em vigor deste diploma legal, a actividade de segurança privada passou a ser encarada como complementar das actividades desenvolvidas por FSS, bem como foram clarificados os conceitos de empresa de segurança privada e de serviço de autoprotecção. Por fim, reforçaram-se as exigências do recrutamento e selecção do pessoal de segurança privada, com grande enfoque na formação profissional dos vigilantes. Ainda neste âmbito, foi prevista a incompatibilidade do serviço de segurança privada com o exercício de funções na administração central, regional e local (Cunha, 2010). Seria criado o Conselho de Segurança Privada (CSP) como órgão coordenador da fiscalização

⁸ Cfr. DL n.º 282/86, de 5 de Setembro.

⁹ Cfr. DL n.º 276/93, de 10 de Agosto.

da actividade, mas esta continuaria a ser exercida operacionalmente pelas forças de segurança, PSP e GNR.

Posteriormente, com nova alteração legislativa¹⁰, foram retiradas algumas das funções consideradas instrumentais para a actividade de segurança privada (estudos de segurança, fabrico e comercialização de material e equipamento de segurança), definindo como objecto da segurança privada a exploração e gestão de centrais de recepção e monitorização de alarmes de roubo e intrusão, bem como a gestão, manutenção e exploração de sistemas de segurança, a vigilância de bens móveis e imóveis e o controlo da entrada, saída e presença de pessoas, bem como a prevenção da entrada de armas, substâncias, engenhos e objectos de uso e porte legalmente proibidos em edifícios e recintos de acesso vedado ou condicionado ao público, o acompanhamento, defesa e protecção de pessoas e o transporte, guarda, tratamento e a distribuição de valores.

Este diploma visou, fundamentalmente, actualizar princípios e conceitos, limitando as competências do pessoal de segurança privada, marcando a distinção entre segurança privada e segurança pública, introduzindo, ainda, a nova componente de protecção e acompanhamento de pessoas, sem prejuízo das competências das FSS. O CSP passou a ser um órgão de consulta. É importante realçar que com este diploma a nacionalidade portuguesa deixa de ser requisito essencial, abrindo-se a possibilidade da actividade ser exercida por cidadão português, por cidadão de um Estado membro da UE ou de espaço económico europeu, bem como cidadão de país de língua oficial portuguesa, em condições de reciprocidade.

Em 2004, foi aprovado novo diploma legal¹¹, fruto das exigências de adaptação da legislação nacional ao direito comunitário, que define como objecto da segurança privada a vigilância de bens móveis e imóveis e o controlo de entrada, presença e saída de pessoas, bem como a prevenção da entrada de armas, substâncias, engenhos e objectos de uso e porte legalmente proibidos em edifícios e recintos de acesso vedado ou condicionado ao público, a protecção pessoal, a exploração e a gestão de centrais de recepção e monitorização de alarmes, bem como o transporte, a guarda, o tratamento e a distribuição de valores.

¹⁰ Cfr. DL n.º 231/98, de 22 de Julho.

¹¹ Cfr. DL n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro.

Destaca-se a possibilidade dos vigilantes poderem efectuar revistas de prevenção e segurança no controlo de acessos a determinados locais, visando impedir entrada de artigos proibidos, sendo exemplo disso mesmo as revistas efectuados pelos Assistente de recinto desportivo (ARD) e os vigilantes de segurança aeroportuária, podendo recorrer a meios técnicos para esse efeito.

Ao CSP compete, para além de outras funções já previstas, a elaboração do Relatório Anual de Segurança Interna, bem como a pronúncia sobre a possibilidade de utilização de novos meios de segurança e ainda propor novas ferramentas legislativas no âmbito da actividade.

Realça-se, também, a possibilidade de ser interdito o exercício de funções ou a prestação de serviços de segurança privada a quem tenha sido sancionado com pena expulsiva das Forças Armadas, Sistema de Informações da República, ou FSS, sendo também vedado o exercício de funções a quem tenha desempenhado funções de fiscalização da segurança privada nos três anos antecedentes¹².

Em 2008 operou-se uma alteração legislativa com grande impacto no regime jurídico da actividade da segurança privada¹³. A nova LSP vem prever, pela primeira vez, a criminalização da conduta do exercício ilegal de funções de segurança privada. Desta forma, quem prestasse serviços de segurança privada sem o necessário alvará ou licença ou exercesse as funções de vigilante não sendo titular de cartão profissional, veria a sua conduta punida com pena de prisão ou com pena de multa até 240 dias, se pena mais grave lhe não coubesse por outra disposição legal. Seria ainda punido na mesma pena quem utilizasse os serviços ou pessoas mencionados anteriormente, sabendo que a prestação de serviços de segurança se realizasse sem o necessário alvará ou licença, ou que as funções de vigilância não seriam exercidas por titular de cartão profissional¹⁴. Nesta matéria importa referir que ao criminalizar-se o exercício ilegal da actividade de segurança privada, também se permitiu aos Órgãos de Polícia Criminal o recurso a outras diligências e ferramentas processuais, que até aqui não seriam admissíveis em processo contra-ordenacional, visando uma possibilidade de recolha de prova e tornando mais eficiente o combate a este tipo de crime em específico (Marta *apud* Cunha, 2010, p. 25).

¹² Cfr. Art.º 8.º, n.º 1, alíneas f) e g), do DL n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro.

¹³ Cfr. Lei n.º 38/2008, de 08 de Agosto.

¹⁴ Cfr. Art.º 32.º - A, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 38/2008, de 08 de Agosto.

Por último, a aprovação do regime legal em vigor¹⁵, que abordaremos no capítulo seguinte.

2.3. - O regime jurídico actual da segurança privada

A LSP define como objecto da segurança privada:

- “A vigilância de bens móveis e imóveis e o controlo de entrada, presença e saída de pessoas, bem como a prevenção da entrada de armas, substâncias e artigos de uso e porte proibidos ou susceptíveis de provocar actos de violência no interior de edifícios ou outros locais, públicos ou privados, de acesso vedado ou condicionado ao público;
- A protecção pessoal, sem prejuízo das competências exclusivas atribuídas às forças de segurança;
- A exploração e a gestão de centrais de recepção e monitorização de sinais de alarme e de videovigilância, assim como serviços de resposta cuja realização não seja da competência das FSS;
- O transporte, a guarda, o tratamento e a distribuição de fundos e valores e demais objectos que pelo seu valor económico possam requerer protecção especial, sem prejuízo das actividades próprias das instituições financeiras reguladas por norma especial;
- O rastreio, inspeção e filtragem de bagagens e cargas e o controlo de passageiros no acesso a zonas restritas de segurança nos portos e aeroportos, bem como a prevenção da entrada de armas, substâncias e artigos de uso e porte proibidos ou susceptíveis de provocar actos de violência nos aeroportos, nos portos e no interior de aeronaves e navios, sem prejuízo das competências exclusivas atribuídas às FSS;
- A fiscalização de títulos de transporte, sob a supervisão da entidade pública competente ou da entidade titular de uma concessão de transporte público, e, ainda, a elaboração de estudos e planos de segurança e de projectos de organização e montagem de serviços de segurança privada previstos na presente lei”.

¹⁵

Cfr. Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

Ou seja, mantêm-se as áreas tradicionais de negócio da actividade, voltam a ser incluídas as actividades consideradas instrumentais como a elaboração de estudos e planos de segurança, mas acrescenta-se a fiscalização de títulos de transporte, função que até aqui se encontrava vedada às empresas de segurança privada.

CAPÍTULO 3 - CONTROLO ADMINISTRATIVO DA ACTIVIDADE DE SEGURANÇA PRIVADA

3.1. - Natureza da actividade

O exercício da actividade de segurança privada é susceptível de colidir com os direitos, liberdades e garantias do cidadão. O impacto dessa actividade deverá ser mitigado ou devidamente balizado, pelo que a prestação de serviços de segurança privada terá de ocorrer num claro e preciso enquadramento legal, quiçá mais restrito que o próprio quadro legal previsto para o exercício do poder público conferido às FSS. Com isto queremos dizer que o Estado, ao conceder autorizações e licenças para a prestação de serviços de segurança, terá de ser criterioso na avaliação que fará, quer às empresas que se proponham desenvolver esta actividade económica, quer aos cidadãos que pretendem exercer as funções de vigilante de segurança privada.

Incumbe ao Estado - e o Legislador disso tem bem presente - a definição de critérios e requisitos que sejam demonstrativos da capacidade e intenção de desenvolver a actividade de segurança privada. Tal desiderato visa a prossecução de uma actividade económica lucrativa, mas nunca em prejuízo do interesse comunitário e público, sob pena de, em última análise, a administração verificar o incumprimento desses requisitos e deveres, e ter de cessar a actividade empresarial coercivamente ou cessar o licenciamento para o exercício da profissão.

A actividade de segurança privada é subsidiária e complementar à actividade desenvolvida pelas FSS (ainda que alguns autores questionem esta função complementar, defendendo que apenas a função subsidiária lhe deve ser reservada (Valente, 2007)), constituindo desta forma uma vertente muito importante na segurança colectiva (se bem que prosseguindo interesses particulares) e contribuindo para a prevenção e dissuasão de ilícitos criminais. O reconhecimento da sua importância passou pela transferência de responsabilidades do poder público para o poder privado, com reserva de lei (Brito, 2003) e o Estado tem vindo a confiar poderes que consubstanciam um verdadeiro exercício dos poderes de autoridades, nalguns casos, qualificando-os

como colaboradores no exercício da actividade pública de polícia (Gonçalves, 2005).

Pese embora estas concessões e cedências do poder público aos privados, a segurança privada não substituiu a actividade desenvolvida pelos corpos de segurança pública do Estado (Clemente, 2000), assim como o Estado não abdicou do monopólio do uso da força. No entanto, acaba por partilhar com os privados a execução das tarefas que visam a segurança comum, através de concessões e contratualizações aos mesmos (Clemente, 2006).

A título de exemplo, refira-se que o pessoal de vigilância pode fazer uso de meios de defesa, designadamente o porte de arma da classe E¹⁶, estando sujeito ao regime geral de uso e porte de arma. Todavia, o porte de arma em serviço está sujeito a autorização por escrito pela entidade patronal (podendo ser revogada a todo tempo) e devendo a mesma ser comunicada no mais curto prazo possível (não podendo exceder 24 horas) à DN da PSP¹⁷.

Por outro lado, ainda que a reserva do uso da força seja do Estado, este não possui o monopólio de satisfazer a necessidade colectiva de segurança (Pereira, 1999), uma vez que a segurança cabe a todos.

A legislação tem proibido as empresas de segurança privada de exercerem funções susceptíveis de serem confundidas com aquelas que são desenvolvidas pelas FSS, proibindo inclusive qualquer tipo de função que possa interferir com a acção daquelas, no âmbito das suas competências de autoridade.

A privatização de algumas das funções policiais contribui para a expansão da actividade de segurança privada, que poderá dar um contributo importante na salvaguarda da segurança interna, mas que em momento algum poderá substituir o Estado ou imiscuir-se nas funções das forças de segurança (Rodrigues, 2011).

¹⁶ Cfr. Art.º 32.º, da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio e Alíneas a) e b) do n.º 7 do art.º 3.º da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro, são armas da classe E: a) Os aerossóis de defesa com gás cujo princípio activo seja a capsaicina ou oleoresina de capsicum (gás pimenta) com uma concentração não superior a 5 % e que não possam ser confundíveis com armas de outra classe ou com outros objectos; b) As armas eléctricas até 200 000 V, com mecanismo de segurança e que não possam ser confundíveis com armas de outra classe ou com outros objectos; c) As armas de fogo e suas munições, de produção industrial, unicamente aptas a disparar balas não metálicas ou a impulsionar dispositivos, concebidas de origem para eliminar qualquer possibilidade de agressão letal e que tenham merecido homologação por parte da DN da PSP.

¹⁷ Cfr. Art.º 32.º, n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

3.2. - Licenciamento da actividade de segurança privada em Portugal

Em 2006, no seguimento da aprovação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, o Ministério da Administração Interna (MAI) através da aprovação da sua lei orgânica, transferiu as competências da Secretaria Geral do Ministério para a PSP e, internamente, foi criado o DSP para o exercício de competências de licenciamento, controlo da actividade e respectiva formação, e fiscalização nos termos da Lei¹⁸, em cooperação e sem prejuízo do exercício de competências próprias de outras FSS, bem como da IGAI.

As competências nesta área são exercidas pelo DSP desde 2008 (inicialmente, e de forma transitória, foram exercidas pelo Departamento de Operações), uma das unidades orgânicas nucleares da DN da PSP, na dependência do Director Nacional Adjunto para a Unidade Orgânica de Operações e Segurança (DNAUOOS), sendo ainda complementados pelas acções de fiscalização dos comandos metropolitanos, regionais e distritais.

Ao DSP foram atribuídas competências para apreciação de pedidos de licenciamento no âmbito da segurança privada (alvarás, licenças de autoprotecção e autorizações de entidades formadoras e consultoras), emissão de cartões para vigilantes e instrução de processos contra-ordenacionais relacionados com a actividade e elaboração da respectiva decisão.

Mais detalhadamente, as competências mais importantes desta unidade orgânica nuclear da DN da PSP são as seguintes¹⁹:

- “Proceder à emissão de alvarás, licenças e respectivos averbamentos e proceder às necessárias notificações;
- Proceder à emissão, renovação e controlo do cartão profissional destinado ao pessoal das empresas do sector;
- Manter actualizado o sistema integrado de informação das entidades que exerçam a actividade de segurança privada, bem como dos respectivos administradores, gerentes, responsáveis pelos serviços de autoprotecção, directores de segurança e pessoal de vigilância;

¹⁸

Cfr. Art.º 3.º, alínea d), da Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto.

¹⁹

Cfr. Art.º 8.º da Portaria nº 383/2008 de 29 de Maio.

- Fiscalizar a actividade de segurança privada, em cooperação com as demais FSS e com a IGAI;
- Estabelecer e difundir as normas de conduta operacional e as normas técnicas de fiscalização;
- Instruir os processos de contra-ordenação relativos à actividade de segurança privada;
- Instruir processos relativos ao cancelamento de alvarás e licenças emitidos;
- Manter actualizado o registo das entidades às quais tenham sido aplicadas sanções por violação das normas reguladoras da actividade de segurança privada;
- Prestar apoio técnico ao CSP”.

Actualmente, a lei orgânica do MAI estipula que é atribuição daquele ministério regular, fiscalizar e controlar a actividade de segurança privada²⁰, estando as competências legais no âmbito desta actividade delegadas no DNAUOOS, com excepção das revistas pessoais de prevenção e segurança²¹ cuja competência recaiu no Director Nacional da PSP.

De acordo com a LSP existem duas formas de desenvolver serviços de segurança privada²²:

- “A prestação de serviços a terceiros por entidades privadas com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes;
- A organização, por quaisquer entidades e em proveito próprio, de serviços de autoprotecção, com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes”.

Para a prestação de serviços de segurança nas duas modalidades descritas, o Estado exige autorização prévia, através da competente emissão de alvarás, no caso da prestação de serviços de segurança por entidades privadas, e licenças no caso de serviços de autoprotecção.

A actividade de formação profissional do pessoal de segurança privada e a actividade de consultora de segurança privada, só pode ser exercida mediante

²⁰ Cfr. Art.º 2.º, alínea f), do DL n.º 126-B/2011, de 29 de Dezembro.

²¹ Cfr. Art.º 19.º, n.º 2, da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

²² Cfr. Art.º 1.º, n.º 3, alíneas a) e b) da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

autorização, após verificação do cumprimento dos requisitos exigidos legalmente.²³

Para o efeito, as entidades privadas que pretendam exercer as actividades mencionadas deverão formular o seu pedido de emissão de alvará, licença ou autorização junto do DSP, competindo a este Departamento a instrução do processo.

Para execução dos diferentes tipos de serviço as entidades deverão possuir pessoal de segurança privada ou de vigilância, sendo que a LSP se refere ao “Pessoal de segurança privada” como “...as pessoas integradas em grupos profissionais ou profissões que exerçam ou compreendam o exercício das funções de pessoal de vigilância e director de segurança...”, e a “Pessoal de vigilância” como “...o trabalhador, devidamente habilitado e autorizado a exercer as funções previstas na lei, vinculado por contrato de trabalho a entidades titulares de alvará ou licença”.²⁴

No aspecto que interessa para o presente trabalho, importa conhecer as funções do pessoal de segurança privada, bem como os requisitos e incompatibilidades para o exercício da actividade.

A profissão de vigilante é uma profissão regulada e sujeita à obtenção de título profissional, bem como ao cumprimento dos requisitos e exigências previstos na LSP²⁵, que iremos abordar mais adiante.

No caso em apreço, o vigilante de segurança privada, após obtenção do título respectivo, pode exercer as seguintes funções²⁶:

- “Vigilante;
- Segurança - porteiro;
- Vigilante de protecção e acompanhamento pessoal;
- ARD;
- Assistente de recinto de espectáculos;
- Assistente de portos e aeroportos;
- Vigilante de transporte de valores;
- Fiscal de exploração de transportes públicos;
- Operador de central de alarmes”.

²³ Cfr. Art.º 16.º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

²⁴ Cfr. Art.º 2.º, alíneas i) e j) da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

²⁵ Cfr. Art.º 22.º da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

²⁶ Cfr. Art.º 17.º, n.º3 da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

Não sendo as funções pelos vigilantes objecto deste pequeno estudo, iremos verificar as condicionantes impostas pela legislação actual no sentido de um cidadão obter a competente autorização para o exercício de funções de vigilante, designadamente os requisitos e incompatibilidades²⁷.

Assim, o candidato ao exercício da função de vigilante deve:

- “Ser cidadão português, de um Estado membro da UE, de um Estado parte do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu ou, em condições de reciprocidade, de um Estado de língua oficial portuguesa;
- Possuir a escolaridade obrigatória;
- Possuir plena capacidade civil;
- Não exercer, nem ter exercido, as funções de gerente ou administrador de entidade autorizada para o exercício da atividade de segurança privada condenada, por decisão definitiva ou transitada em julgado, nos três anos precedentes, pela prática de três contra-ordenações muito graves previstas no DL n.º 35/2004, de 21 de fevereiro, alterado pelo DL n.º 198/2005, de 10 de novembro, pela Lei n.º 38/2008, de 8 de agosto, e pelos DL.s n.ºs 135/2010, de 27 de dezembro, e 114/2011, de 30 de novembro, na presente lei ou em legislação laboral ou relativa à segurança social, ou pela prática de três contra-ordenações graves previstas em legislação fiscal;
- Não ter sido condenado, por sentença transitada em julgado, pela prática de crime doloso previsto no Código Penal e demais legislação penal;
- Não exercer, nem ter exercido, a qualquer título, cargo ou função de fiscalização do exercício da atividade de segurança privada nos três anos precedentes;
- Não ter sido sancionado, por decisão transitada em julgado, com a pena de separação de serviço ou pena de natureza expulsiva das Forças Armadas, dos serviços que integram o Sistema de Informações da República Portuguesa ou das FSS, ou com qualquer outra pena que inviabilize a manutenção do vínculo funcional.”

Relativamente a estes requisitos o pessoal de vigilância deve preencher, permanente e cumulativamente, os requisitos previstos nas alíneas a), d), f) e g)²⁸.

²⁷ Cfr. Art.º 22, n.º 1 da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

²⁸ Cfr. Art.º 22, n.º 2 da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

No entanto, para além destes requisitos gerais, existem ainda requisitos específicos para o exercício da profissão de segurança privada²⁹:

- “Possuir as condições mínimas de aptidão física, mental e psicológicas exigidas para o exercício das suas funções;
- Ter frequentado, com aproveitamento, cursos de formação nos termos estabelecidos no art.º 25.º, ou cursos idênticos ministrados e reconhecidos noutro Estado membro da UE, ou em Estado parte do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu”.

Para efeitos da aferição de eventuais condenações ou da prática de crimes dolosos previsto no Código Penal e demais legislação penal, deverá ser apresentado certificado de registo criminal para fins especiais³⁰.

Aos candidatos a vigilantes de segurança privada exige-se formação adequada e certificada, devendo ainda demonstrar, a todo tempo, que reúnem condições físicas e psicológicas para o desempenho de funções.

Ou seja, qualquer candidato que se apresente e reúna os requisitos exigidos administrativamente, poderá submeter o seu pedido de obtenção de autorização para o exercício de funções de segurança privado junto do DSP, limitando-se este a fazer uma verificação administrativa da documentação apresentada, não sendo referida a questão da idoneidade no processo de candidatura ou requisito para os futuros vigilantes.

²⁹ Cfr. Art.º 22, n.º 5 da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

³⁰ Cfr. Art.º 22, n.º 9 da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

CAPÍTULO 4 – A IDONEIDADE

4.1. – Idoneidade

Quando falamos de idoneidade, do que estamos a falar em concreto?

Relativamente ao significado da palavra, diremos que é “característica de algo ou de alguém que é idóneo; que tem competência; que possui aptidão adquirida através da experiência. Provém do latim: *idoneitas*. São sinónimos do termo idoneidade: aptidão, autoridade, capacidade, competência, habilidade, habilitação e mérito” (Dicionário Português Online, 2015).

Como antónimos de idoneidade encontramos: inidoneidade, “inabilidade, incapacidade, incompetência e insuficiência” (Dicionário Português Online, 2015).

Ou seja, o conceito de idoneidade é vago e indeterminado, sendo difícil precisá-lo sem ter de recorrer a situações exemplificativas ou análogas, designadamente através de decisões condenatórias e transitadas em julgado, para se justificar a gravidade ou a reincidência. De facto, convém que a apreciação da idoneidade se faça à luz de critérios objectivos, sob pena do poder discricionário da administração perder sustentação.

Abordando a questão do ponto de vista constitucional, importa trazer à colação os princípios fundamentais dos limites das penas e medidas de segurança³¹, a presunção da inocência até ao trânsito em julgado³² e o de escolha de profissão³³. Na verdade, a apreciação da idoneidade terá sempre de ter em conta estes três princípios fundamentais, atendendo a que poderemos estar perante uma restrição do exercício de direitos, sendo de considerar a verificação de idoneidade como exemplo da supervisão inspectiva ou correctiva, procurando prevenir ou corrigir riscos futuros.

Não deixa de ser de difícil vislumbre, em abstracto, a fixação de critérios normativos que formalizem o que é ou não idóneo, pelo que nos deveremos guiar pelos princípios do exercício da discricionariedade administrativa: igualdade, não discriminação, imparcialidade, boa-fé e proporcionalidade. A estes princípios não se poderá deixar de considerar que para comprovar factos com interesse e

³¹ Cfr. Art.º 30.º, n.º 4 da CRP

³² Cfr. Art.º 32.º, n.º 2 da CRP

³³ Cfr. Art.º 47.º, n.º 1.º da CRP

relevância na apreciação da idoneidade, todos os meios de prova terão de obedecer aos requisitos legais e cooperação internacional, ainda que passíveis de contraditório por parte do interessado, em sede de apreciação administrativa (Banco de Portugal, 2014).

No entanto, ao considerarmos a exigência de decisão judicial condenatória transitada em julgado estaremos perante lapso temporal, que em muitos casos é bastante longo, o poderá inviabilizar o processo de avaliação de idoneidade. Assim, como exemplo, poderíamos referir a situação hipotética de um cidadão luso-americano, procurado pelas autoridades norte-americanas por crimes graves (ex. associação criminosa e homicídio), mas que por impossibilidade de julgamento naquele país e cumprimento de mandado de detenção internacional (ex. com alerta em base de dados da INTERPOL), poderia solicitar e ser-lhe concedida autorização para o exercício das funções de vigilante em Portugal.

Face ao exposto, e recorrendo a três exemplos de avaliação (verificação) de candidatos (ou autorizações já concedidas) para vigilantes transportadores, licenças de uso e porte de arma, no caso das armas ou de candidatos ao exercício de funções no sector económico, analisemos os respectivos diplomas legais e as modalidades previstas para avaliação da idoneidade ou tentativa de avaliação (verificação).

4.2. - A avaliação da idoneidade nos vigilantes transportadores

O transporte rodoviário profissional transfronteiriço de notas e moedas de euro entre os Estados-membros da área do euro tem aumentado exponencialmente. Este facto levou a UE a adoptar medidas legislativas que visam proceder à harmonização do transporte de numerário no espaço europeu e a atingir a liberdade de circulação do euro que o próprio princípio da moeda única preconiza, em especial nos Estados-membros participantes; refira-se ainda a necessidade de ir ao encontro do princípio da liberdade de prestação de serviços, um dos princípios fundamentais da UE.

Paradigma dessas medidas é o Regulamento Europeu relativo ao transporte rodoviário transfronteiriço de euros entre Estados-membros, que estipula diversas condições para a execução das operações de transporte, bem como para o exercício dessa actividade, de acordo com o preconizado na directiva relativa aos

serviços no mercado interno³⁴, que prevê a possibilidade de apresentação de instrumentos de harmonização do transporte de numerário.

Em suma, o regulamento, conforme mencionado no intróito do texto, visa “...facilitar o transporte profissional rodoviário transfronteiriço de numerário em euros entre os Estados-membros da área euro”³⁵, sendo que, para tal, vem enunciar uma série de obrigações e requisitos para as empresas que operam nesta área de negócios, bem como para as características técnicas das viaturas de transporte de valores ou mesmo procedimentos operacionais no manuseamento e operações de transporte. Com interesse para o presente estudo, revelam-se os requisitos exigidos aos vigilantes transportadores, bem como aos dirigentes e membros do conselho de administração de empresas detentoras de alvará para o transporte de valores.

Relativamente aos primeiros, este regulamento estipula, como primeira exigência, que estes devem “possuir registo criminal limpo e gozar de bom nome e reputação, de acordo, por exemplo, com os registos policiais relevantes”³⁶, para além de outros requisitos relacionados com capacidade física e mental para o exercício de funções e formação básica mínima (excluindo a formação para a utilização de armas de fogo, que em Portugal não é permitido, atento o actual quadro legal vigente).

No mesmo regulamento é referido que para a aplicação da exigência do requisito previsto no art.º 5.º, n.º1 alínea a), “...o Estado-Membro de origem deve ter na devida conta as informações relativas ao registo criminal, à reputação e à idoneidade dos vigilantes transportadores que lhe sejam comunicados pelo Estado-membro de acolhimento”³⁷.

Não deixam de ser curiosas as exigências da UE relativas ao transporte transfronteiriço de valores, em particular quanto à idoneidade dos vigilantes, devendo estes possuírem não só registo criminal limpo, mas também reputação e idoneidade suportada com base nos registos policiais relevantes, não sendo feita referência a qualquer limitação do ponto de vista legal ou pertinência da

³⁴ Cfr. Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro de 2006.

³⁵ Cfr. Ponto n.º 21 da introdução do Regulamento (UE) n.º 1214/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Novembro de 2011.

³⁶ Cfr. Art.º 5.º, n.º 1 alínea a) do Regulamento (UE) n.º 1214/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Novembro de 2011.

³⁷ Cfr. Art.º 11.º, n.º 3 do Regulamento (UE) n.º 1214/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Novembro de 2011.

informação respeitante ao vigilante. Desconhece-se se os registos policiais relevantes incluem não só referências aos vigilantes, mas a qualquer tipo de informação policial que seja considerada sensível e pertinente na formulação de juízo crítico relativo à idoneidade, ou se inclui dados em base de dados com interesse, como a da EUROPOL ou INTERPOL, por exemplo.

Por último, refira-se que este Regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável nos Estados-membros, de acordo com as normas dos tratados europeus, sendo que em Portugal se faz referência ao mesmo na Portaria³⁸ relativa à formação profissional dos cursos do pessoal de segurança privada, em particular, na definição dos conteúdos de formação profissional (e complementar) previstos neste regulamento europeu.

4.3. - A avaliação da idoneidade nos candidatos à posse de arma de fogo

O regime jurídico relativo às armas e munições aprovado em 2006³⁹ prevê que os candidatos à obtenção de determinados tipos de licenças tenham de ser, para esse efeito, idóneos. Em concreto, para a obtenção das licenças B1⁴⁰, C e D⁴¹, E⁴² e F⁴³ é referido que a licença pode ser concedida a maiores de 18 anos que reúnam, cumulativamente, várias condições, sendo de destacar a condição exigida da idoneidade. Ora, no quadro da verificação da mesma considera-se susceptível de indiciar a falta de idoneidade o facto de, entre outras razões devidamente fundamentadas, ao requerente tiver sido aplicada medida de segurança ou condenação judicial pela prática de crime doloso, cometido com uso de violência, em pena superior a 1 ano de prisão⁴⁴.

³⁸ Cfr. Portaria n.º 148/2014, de 18 Julho.

³⁹ Cfr. Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

⁴⁰ Cfr. Art.º 3.º, n.º 4 (Classificação das armas, munições e outros acessórios), art.º 6.º (Armas da classe B1), art.º 12.º, n.º1 alínea a) (Classificação das licenças de uso e porte de arma ou detenção) e art.º 14º (Licença B1) da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

⁴¹ Cfr. Art.º 3.º, n.ºs 5 e 6 (Classificação das armas, munições e outros acessórios), art.º s 7.º e 8.º (Armas da classe C e D), art.º 12.º, n.º1 alíneas c) e d) (Classificação das licenças de uso e porte de arma ou detenção) e art.º 15.º (Licença C e D) da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

⁴² Cfr. Art.º 3.º, n.º 7 (Classificação das armas, munições e outros acessórios), art.º 9.º (Armas da classe E), art.º 12.º, n.º1 alínea e) (Classificação das licenças de uso e porte de arma ou detenção) e art.º 16.º (Licença E) da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

⁴³ Cfr. Art.º 3.º, n.º 8, (Classificação das armas, munições e outros acessórios), art.º 9.º (Armas da classe F), art.º 12.º, n.º1 alínea f) (Classificação das licenças de uso e porte de arma ou detenção) e art.º 17º (Licença F) da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

⁴⁴ Cfr. Art.º 14.º, n.º 2 da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

No caso concreto de uma condenação, o requerente pode solicitar que lhe seja reconhecida a idoneidade para os fins pretendidos, ao Tribunal da última condenação⁴⁵. Não resulta desse pedido de reconhecimento de idoneidade a suspensão sobre o procedimento administrativo de concessão ou renovação da licença em curso⁴⁶.

Solicitado o reconhecimento da idoneidade, o Ministério Público (MP) pode emitir parecer favorável, determinando a recolha de dados adicionais procedendo à audição do requerente, se tal for necessário para emissão do parecer, sendo este obrigatoriamente ouvido pelo Juiz do processo, que decidirá na sequência e após parecer do MP (o incidente corre por apenso ao processo principal, após requerimento fundamentado do requerente)⁴⁷.

Resulta da leitura do diploma legal que a falta de idoneidade, à luz da lei das armas, consubstancia-se, por exemplo, pela aplicação ao requerente de medidas de segurança ou pela condenação em consequência da prática de crime doloso, com uso de violência e em pena superior a 1 ano de prisão. No entanto, com a expressão “entre outras razões devidamente fundamentadas”, deixa-se em aberto margem de manobra para a aplicação de juízo crítico, quer no âmbito da personalidade da pessoa, quer da sua inserção na sociedade e os perigos que lhe possa causar, tendo sempre como pano de fundo o tipo de crime e as infracções praticadas.

Importa salientar também, de acordo com a CRP, que nenhuma pena envolve como efeito necessário a perda de quaisquer direitos civis⁴⁸, e que um arguido se considera presumivelmente inocente até à existência de uma decisão transitada em julgado⁴⁹. No entanto, estamos a falar da apreciação de idoneidade resultante da aplicação de medida de segurança ou condenação penal, e mesmo neste caso, ela pode ser reapreciada (no caso de se encontrar transcrito no registo criminal decisão condenatória).

O que se discutirá será se a condenação deve ser prevista para a prática do crime em causa e não uma pena adicional de proibição do uso e porte de arma e, para

⁴⁵ Cfr. Art.º 14.º, n.º 3 da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

⁴⁶ Cfr. Art.º 14.º, n.º 4 da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

⁴⁷ Cfr. Art.º 14.º, n.º 5 da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

⁴⁸ Cfr. Art.º 30.º, n.º 4 da CRP.

⁴⁹ Cfr. Art.º 32.º, n.º 2 da CRP.

este efeito, recorremos a um Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra⁵⁰, que ao apreciar a “idoneidade” de um recorrente condenado pela prática de homicídio, considerou assistir razão ao recorrente e condições de idoneidade mesmo com condenação pela prática do crime em referência. Considerou aquele douto Tribunal que, pese embora a gravidade dos factos que levaram à condenação e prisão do requerente, o lapso temporal entre os factos, cumprimento de pena, benefício da liberdade condicional e a concessão de licença de uso e porte de arma de caça, seria possível formular um juízo de prognose favorável às condições de idoneidade. Importa referir que o Tribunal considerou não haver razões para que não se reconhecesse a idoneidade do requerente, tanto mais que a sua licença sempre foi renovada enquanto cumpria pena de prisão, em liberdade condicional e mesmo após lhe ter sido concedida liberdade definitiva.

4.4. - A avaliação da idoneidade dos cidadãos que façam parte dos órgãos de administração e fiscalização de instituições de crédito

O RGICSF⁵¹ no seu capítulo III, referente à adequação dos membros dos órgãos de administração e fiscalização e dos titulares de funções essenciais nas instituições de crédito, vem referir que apenas podem fazer parte daqueles órgãos, pessoas que cumpram, entre outros, requisitos de idoneidade que dêem garantias de uma gestão sã e prudente, visando a segurança dos fundos confiados às instituições⁵².

Impende sob as instituições de crédito uma avaliação dos requisitos exigidos a todos os membros de administração e fiscalização necessários para o exercício das respectivas funções, sendo que, no caso de ser efectuada avaliação negativa ou reavaliação motivada por factos supervenientes, deverá ser elaborado relatório da avaliação e remetido ao Banco de Portugal (BP)⁵³.

A avaliação pelo BP é efectuada em sede de processo de autorização da instituição de crédito ou sempre que se verifique alteração dos membros dos órgãos de administração e fiscalização dessa instituição, podendo, ainda, através

⁵⁰ Cfr. Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 21 de Março de 2012, relativo ao Processo n.º 47/08.9 TAAVZ.C3.

⁵¹ Cfr. DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

⁵² Cfr. Art.º 30.º, n.ºs 2 e 3 do DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

⁵³ Cfr. Art.º 30.º - A, n.ºs 1, 6 e 9 do DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

de regulamentação, o BP fazer depender o exercício dos titulares mencionados à sua autorização⁵⁴.

Constitui fundamento para a recusa de autorização para o exercício de funções dos membros dos órgãos de administração e fiscalização, entre outros, a falta de idoneidade, sendo que no caso de o mandato já estar em curso o mesmo será cessado de imediato (tendo em consideração a ocorrência de circunstâncias supervenientes). Tal procedimento implica o registo da cessação em causa junto da conservatória do registo comercial.⁵⁵

No mesmo diploma legal faz-se a menção da avaliação da idoneidade, bem como a exposição alongada da forma de apreciação, critérios, bem como os poderes atribuídos ao BP neste âmbito, sendo aliás extensos e abrangentes face à panóplia de situações previstas.

Face ao exposto, a avaliação da idoneidade terá em conta, por exemplo, o modo como a gestão dos negócios é efectuada (pessoais ou profissionais), o exercício da profissão, atenta a ponderação e critério no cumprimento das obrigações ou o comportamento e as circunstâncias que permitam avaliar a conduta profissional para as funções em causa. Esta apreciação terá como referência critérios de natureza objectiva, quer relativamente a factos ocorridos, quer quanto ao contexto em que as decisões foram tomadas⁵⁶.

Existe ainda um referencial extenso das circunstâncias e respectiva gravidade para a apreciação da idoneidade, dos quais salientaremos a condenação definitiva por factos considerados ilícitos criminais, contra-ordenacionais ou outra, e cuja ponderação da sua relevância para o exercício de funções, ou a sua conexão com a actividade financeira, possa colocar em causa a idoneidade para o exercício de funções⁵⁷.

Neste âmbito, o BP poderá consultar e trocar informações com o Instituto de Seguros de Portugal (ISP), com a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) e com outras autoridades de supervisão, bem como consultar a base de dados de sanções da Autoridade Bancária Europeia⁵⁸.

⁵⁴ Cfr. Art.º 30.º - B, n.ºs 1, 2 e 12 do DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

⁵⁵ Cfr. Art.º 30.º - C, n.ºs 1, 3 e 6 do DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

⁵⁶ Cfr. Art.º 30.º - D, n.ºs 1 e 2 do DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

⁵⁷ Cfr. Art.º 30.º - D, n.ºs 3, 4, 5 e 6 do DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

⁵⁸ Cfr. Art.º 30.º - D, n.ºs 7 e 8 do DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

Por último, a idoneidade considera-se verificada quando os avaliados se encontrem registados junto da CMVM, do ISP ou de autoridades de supervisão da UE, quando esse registo esteja sujeito a exigências de controlo da idoneidade, a menos que factos supervenientes conduzam o BP a pronunciar-se em sentido contrário⁵⁹.

Relativamente a este diploma legal, e em concreto ao conceito de idoneidade neste âmbito e respectiva avaliação, importa consultar o douto parecer jurídico elaborado por insigne jurista. Considera o Professor Doutor Pedro Maia (2013) o art.º 30.º do RGICSF um “limite à autonomia privada dos accionistas de uma instituição de crédito” (p. 23) e uma “restrição ao direito fundamental de liberdade de escolha de profissão” (p. 23). Mais acrescenta que, a exigência de idoneidade prevista no diploma “...tem, por conseguinte, de se sujeitar a uma interpretação em conformidade com a CRP e restritiva...” (p. 23), em virtude de estarmos perante a restrição de um direito fundamental. Refere ainda que o juízo relativo à idoneidade assentaria “...numa inferência a partir de factos passados, pelo que somente actuações reiteradas, continuadas ou, apesar de pontuais, muito graves, permitem fundamentar tal inferência” (p. 25), pelo que nunca poderia ocorrer uma perda automática da idoneidade, sob pena de “...tal interpretação tornaria o preceito materialmente inconstitucional, pela patente violação do regime a que a restrição de direitos fundamentais se encontra sujeita” (p. 25).

⁵⁹ Cfr. Art.º 30.º - D, n.º 9 do DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

CAPÍTULO 5 - CONCLUSÃO

Chegados ao término do presente relatório, importa de alguma forma recordar a pergunta enunciada que deu início a este trabalho:

“Em que medida a avaliação da idoneidade dos candidatos a vigilantes de segurança privada, no processo de licenciamento, é vantajosa para o controlo administrativo da actividade de segurança privada?”

A avaliação da idoneidade não é utilizada em sede de apreciação administrativa no licenciamento dos candidatos a vigilante de segurança privada, em virtude de ausência de previsão legal que sustente essa avaliação. Ora, ao procurarmos aferir das vantagens desse procedimento para o controlo administrativo da actividade, constatamos que, não só não existe sustentação legal na actual LSP, como, face aos princípios constitucionais vigentes, muito dificilmente a avaliação da idoneidade será concretizável.

A frustração com esta conclusão implica o reconhecimento de uma dinâmica legal no âmbito da segurança privada distinta de outras áreas, como por exemplo no âmbito da Lei das Armas ou do RGICSF. Por outro lado, face aos interesses em causa (livre acesso a profissão e área de negócio), e às necessidades de investimento humano e material inerente à implementação de um processo desta natureza por parte da entidade de controlo, a avaliação da idoneidade não nos parece um processo nada fácil de implementar, não obstante os ganhos que fomos explicitando ao longo deste nosso estudo.

Seria de aprofundar neste âmbito e para já, a investigação dos parâmetros passíveis de avaliação num reconhecimento de idoneidade, podendo fundar-se os mesmos nas exigências previstas no Regulamento Europeu relativo aos vigilantes de transporte de valores, considerando-se a informação policial e o acesso às bases de dados, nacionais e internacionais, para formulação de um juízo crítico, nunca perdendo de vista as exigências constitucionais que identificámos no decurso deste trabalho. A própria Lei das Armas ou o RGICSF poderão ser ferramentas de partida atendendo à possibilidade de extensão da avaliação que é feita e às diversas circunstâncias previstas para a sua execução e implementação.

Ao reconhecermos os princípios constitucionais, procuramos de certa forma contextualizar as dificuldades que poderão advir da implementação de um sistema de avaliação de idoneidade, já que esta avaliação deverá ser encarada como uma medida preventiva de eventuais riscos e danos futuros, não deixando de consubstanciar em simultâneo um poder sancionatório, susceptível de colidir com o livre acesso à profissão ou o princípio da presunção da inocência.

Para afirmar da idoneidade de alguém, a lei portuguesa exige, de entre variadas condições, a existência de um registo criminal limpo, não obstante a jurisprudência não ser unânime, como verificámos no exemplo que expusemos no âmbito da Lei das Armas, em que um cidadão foi declarado idóneo, mesmo depois de ter sido condenado.

Deste modo, a ponderação e o equilíbrio entre este e outros factores, como por exemplo a restrição no acesso à profissão, os limites das medidas de segurança e das penas, e a presunção de inocência até trânsito em julgado versus o mercado de trabalho e a actividade económica terão de ser apreciados de uma forma sustentada e conscienciosa, prevenindo, antecipando ou evitando qualquer conflito com os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Porto, 16 de Fevereiro de 2015

Nuno Amorim Dias da Silva

Comissário

Por opção do autor, o presente relatório final foi redigido sem obedecer ao novo acordo ortográfico.

BIBLIOGRAFIA

- Assembleia da República. (1993). Lei n.º 276/93 de 10 de Agosto. *Diário da República*, 1ª Série - A, n.º 186, 4254-4260.
- Assembleia da República. (2006). Lei n.º 5/2006 de 23 de Fevereiro. *Diário da República*, 1ª Série - A, n.º 39, 1462-1489.
- Assembleia da República. (2007). Lei n.º 53/2007 de 31 de Agosto. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 168, 6065-6074.
- Assembleia da República. (2008). Lei n.º 38/2008 de 8 de Agosto. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 153, 5345-5346.
- Assembleia da República. (2008). Lei n.º 49/2008 de 27 de Agosto. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 165, 6038-6042.
- Assembleia da República. (2013). Lei n.º 34/2013 de 16 de Maio. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 94, 2921-2942.
- Banco de Portugal. (27 de Novembro de 2014). *Nota Técnica Sobre a Avaliação pelo Banco de Portugal da Idoneidade dos Membros dos Órgãos Sociais das Sociedade Supervisionadas*. Obtido em 31 de Janeiro de 2014, de www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/IntervencoesPublicas/Documents/intervpub20141117-2A.pdf
- Brito, M. N. (2009). Direito Administrativo de Polícia. In P. Otero, & P. Gonçalves, *Tratado de Direito Administrativo Especial, Volume I* (p. 305). Coimbra: Almedina.
- Canotilho, J. J., & Moreira, V. (1998). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (5ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- Clemente, P. (1998). Dissertação de Mestrado em Estratégia. 124. Massamá: Governo Civil do Distrito de Lisboa.
- Clemente, P. (2000). Tese de Doutoramento em Ciências Sociais. *A Polícia em Portugal - da Dimensão Política Contemporânea da Segurança Pública*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.
- Clemente, P. (2006). A Polícia em Portugal. In *Cadernos INA*, n.º 26. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.
- Cunha, J. G. (Abril de 2010). Monografia de Licenciatura. *Segurança Privada e Controlo Policial*. Lisboa: Instituto de Ciências Policiais e de Segurança Interna.
- Dicionário Português Online. (2015). *Idoneidade*. Obtido em 08 de Fevereiro de 2015, de www.lexico.pt/: <http://www.lexico.pt/idoneidade/>
- Gonçalves, P. (2005). *Entidades Privadas com Poderes Públicos - O exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*. Lisboa: Coleção Teses, Almedina.
- Maia, P. (19 de Novembro de 2013). *Parecer Jurídico*. Obtido em 08 de Fevereiro de 2015, de www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/Esclarecimentospublicos/Documents/BES_ParecerPedroMaia.pdf
- Ministère de la Sécurité Publique. (Dezembro de 2003). *Livre Blanc «La sécurité privée, partenaire de la sécurité intérieure»*. Obtido em 02 de Janeiro de 2015, de web site de securite

publique.gouv.qc.ca:

http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/securite_privée/livre_blanco_secprive_12-03.pdf

Ministério da Administração Interna. (1986). Decreto-Lei n.º 282/86 de 5 de Setembro de 1988. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 204, 2443-2447.

Ministério da Administração Interna. (2004). Decreto-Lei n.º 35/2004 de 21 de Fevereiro. *Diário da República*, 1ª Série - A, n.º 44, 932-941.

Ministério da Administração Interna. (2011). Decreto-Lei n.º 126-B/2011 de 29 de Dezembro. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 249, 5516-(14)-(20).

Ministério da Administração Interna. (2014). Portaria n.º 148/2014 de 18 de Julho. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 137, 3900-3909.

Ministério das Finanças. (1992). Decreto-Lei n.º 298/92 de 31 de Dezembro. *Diário da República*, 1ª Série - A, n.º 301 - 6º Suplemento, 6056-(24)-(51).

Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da Administração Interna. (2008). Portaria n.º 383/2008 de 29 de Maio. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 103, 3015-3020.

Ministérios das Finanças e do Plano e da Administração Interna. (1979). Decreto-Lei n.º 298/79 de 17 de Agosto. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 189, 1979.

Pereira, R. C. (1999). A actividade de segurança privada e os seus limites. In *Segurança Privada - Actas do 1.º seminário* (p. 37). Lisboa: Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna.

Ribeiro, J. C. (2011). Fiscalização e aplicação dos diplomas legais de segurança privada. *1º Seminário Segurança Bancária (25 de Março)*. Lisboa, Portugal.

Ribeiro, N. J. (1999). Monografia de Licenciatura. *Segurança Privada: Evolução e limites formais ao exercício da actividade*. Lisboa: Instituto de Ciências Policiais e de Segurança Interna.

Rodrigues, N. P. (2011). *A segurança privada em Portugal: sistema e tendências*. Coimbra: Almedina.

Sarmiento, M. (2013). *Guia prático sobre a metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses de doutoramento, dissertações de mestrado e trabalhos de investigação aplicada* (3ª ed.). Lisboa: Universidade Lusíada Editora.

Shearing, C. D., & Stenning, P. C. (1983). «Private Security: Implications for Social Control». In R. Reiner, *Policing, The International Library of Criminology, Criminal Justice and Penology, Volume I, Part V* (p. 494). Washington.

Tribunal da Relação de Coimbra. (21 de Março de 2012). *Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra Processo n.º 47/08.9 TAAVZ.C3 Relator Juiz Desembargador José Eduardo Martins*. Obtido em 30 de Janeiro de 2015, de <http://www.trc.pt: http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/339804af378b7414802579e3004f1650?OpenDocument&Highlight=0,47%2F08>

União Europeia. (2006). Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de Dezembro. *Jornal Oficial da União Europeia*(27 de Dezembro de 2006), L 376/36-68.

União Europeia. (2011). Regulamento (UE) N.º 1214/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Novembro. *Jornal Oficial da União Europeia*(29 de Novembro de 2011), L 316/1-20.

Valente, M. G. (2007). Da Segurança Pública: Contributos para uma Tipologia. In J. B. Gouveia, & R. Pereira, *Estudos de Direito e Segurança* (p. 291). Coimbra: Almedina.

Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna



A AVALIAÇÃO DA IDONEIDADE DOS CANDIDATOS A VIGILANTE DE SEGURANÇA PRIVADA

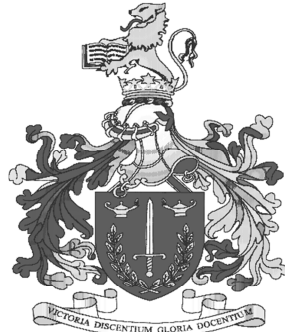
Relatório Final do Curso de Comando e Direção Policial

**Autor: Nuno Amorim Dias da Silva (Comissário)
Orientador: Luís Carlos Silva Serafim (Intendente)**

Lisboa, 16 de Fevereiro de 2015



INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



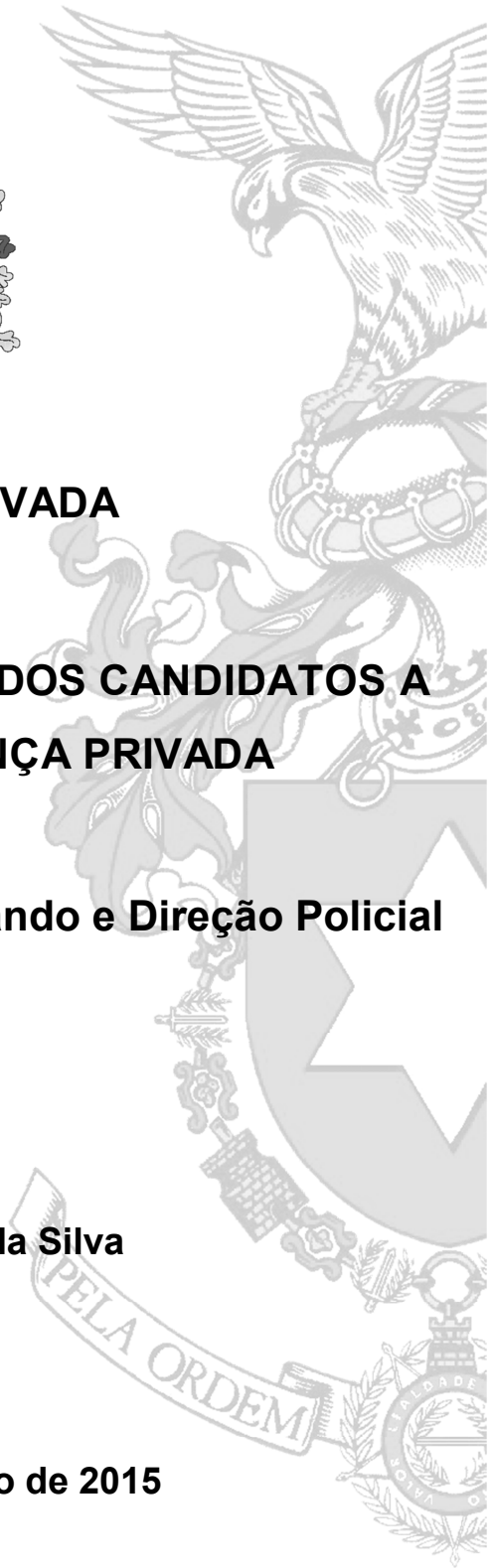
SEGURANÇA PRIVADA

A AVALIAÇÃO DA IDONEIDADE DOS CANDIDATOS A VIGILANTE DE SEGURANÇA PRIVADA

Relatório Final do Curso de Comando e Direção Policial

Nuno Amorim Dias da Silva

Lisboa, 16 de Fevereiro de 2015





Nuno Amorim Dias da Silva
Comissário

- Adjunto do Comandante da 1ª Divisão do Comando Metropolitano do Porto -

ORIENTADOR

LUÍS CARLOS SILVA SERAFIM
Intendente

Direcção Nacional

- Chefe de Divisão do Departamento de Segurança Privada -

DEDICATÓRIA

Aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

A realização deste relatório final é a fase terminal de um curso que obrigou todos aqueles que o frequentaram a dar o seu melhor, face às expectativas e exigências colocadas quer na organização, quer nos resultados perspectivados.

Ao elaborar este relatório final, regressei a tempos de saberes e exigências académicas, constituindo desafio que, por um lado, deu trabalho de sobra, mas, por outro, acabou por ser gratificante com o evoluir do tempo e face aos objectivos atingidos.

Sendo esta fase do curso um trabalho quase solitário, não seria justo deixar de agradecer a quem muito ajudou.

Começo por agradecer ao Sr. Intendente Luís Serafim, pelo privilégio de ter aceitado a árdua tarefa de me orientar. Acima de tudo pela disponibilidade e ajuda que foi inexcedível desde o início desta “empreitada difícil”, mas que se estende a Julho de 2008, quando iniciei funções no Departamento de Segurança Privada da Direcção Nacional da PSP. Serão sempre poucas as palavras para agradecer a ajuda, apoio e acompanhamento manifestado desde sempre.

Agradeço a todos os que de alguma forma, directa ou indirectamente, ajudaram na elaboração deste trabalho, em particular ao Sr. Intendente João Caetano, Comandante da 1ª Divisão do Comando Metropolitano do Porto, o Sr. Subintendente Norberto Rodrigues, do Departamento de Operações da Direcção Nacional da PSP e ao Sr. Subcomissário João Cunha do Departamento de Segurança Privada da Direcção Nacional da PSP.

Ao afamado “Trio do Norte”, pela amizade, ajuda e companheirismo demonstrado ao longo deste curso. Este Trio nasceu durante a frequência do Curso de Formação de Oficiais de Polícia, mas que se mantém até aos dias de hoje, forte e seguro!

Não posso deixar de manifestar o agradecimento profundo ao meu amigo e camarada Tito Fernandes. Tem sido um privilégio para mim poder contar com amizade dele.

No final desta longa lista, não poderei deixar de referir os meus pais: tudo aquilo que sou devo-o a eles. Sempre presentes.

Uma palavra especial ao meu pai, que me ajudou na realização de algumas tarefas imprescindíveis para a feitura deste relatório final.

ÍNDICE

RESUMO E PALAVRAS-CHAVE.....	1
SUMMARY AND KEY WORDS.....	2
LISTA DE ABREVIATURAS.....	3
EPÍGRAFE	5
CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO 2 - SEGURANÇA PRIVADA	11
2.1. - Conceito geral de segurança privada.....	11
2.2. - Evolução do quadro legal da segurança privada em Portugal	14
2.3. - O regime jurídico actual da segurança privada.....	18
CAPÍTULO 3 - CONTROLO ADMINISTRATIVO DA ACTIVIDADE DE SEGURANÇA PRIVADA	20
3.1. - Natureza da actividade.....	20
3.2. - Licenciamento da actividade de segurança privada em Portugal	22
CAPÍTULO 4 – A IDONEIDADE	27
4.1. - Idoneidade	27
4.2. - A avaliação da idoneidade nos vigilantes transportadores	28
4.3. - A avaliação da idoneidade nos candidatos à posse de arma de fogo	30
4.4. - A avaliação da idoneidade dos cidadãos que façam parte dos órgãos de administração e fiscalização de instituições de crédito	32
CAPÍTULO 5 - CONCLUSÃO.....	35
BIBLIOGRAFIA	37

RESUMO E PALAVRAS-CHAVE

A segurança de pessoas e bens tem vindo a ser partilhada pelo Estado com privados, com interesses comerciais, sendo esta, no entanto, uma área passível de conflitar com direitos, liberdades e garantias do cidadão.

A presente investigação constitui um singelo contributo para uma melhor compreensão da dificuldade em avaliar a idoneidade dos candidatos a vigilantes de Segurança Privada.

Os futuros vigilantes são co-responsáveis pela segurança da sociedade, depositando o Estado confiança no exercício das suas funções e no respeito destes pelos direitos do cidadão.

Nesta nova realidade, a avaliação de idoneidade será benéfica, ainda que com as limitações legais impostas e os princípios constitucionais vigentes, focalizando-se as dificuldades em materializar este procedimento.

Palavras-chave: Segurança privada; Idoneidade; Licenciamento.

SUMMARY AND KEY WORDS

People's and goods' security has been shared by the State with the private sector, which has commercial interests. However, this is an area prone to conflict with the citizens' rights and freedoms.

This research aims to be a humble contribution to a better understanding of the difficulty in assessing the suitability of candidates for private security guards.

The future private security guards will be jointly responsible for society security. Therefore, the State will place its confidence on the performance of their duties and their respect for the citizens' rights.

According to this new reality, the assessment of their suitability will be beneficial, despite the imposed legal restrictions and the existing constitutional principles, focusing on the difficulties in materializing this procedure.

Keywords: Private Security; Suitability; Licensing.

LISTA DE ABREVIATURAS

ARD	Assistente de recinto desportivo
Art.º	Artigo
ACT	Autoridade para as Condições de Trabalho
BP	Banco de Portugal
Cfr.	Conforme
CMVM	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSP	Conselho de Segurança Privada
DL	Decreto-Lei
DN	Direcção Nacional
DNAUOOS	Director Nacional Adjunto para a Unidade Orgânica de Operações e Segurança
EUROPOL	<i>European Police Office</i>
DR	Diário da República
DSP	Departamento de Segurança Privada
FSS	Forças e Serviços de Segurança
GNR	Guarda Nacional Republicana
IGAI	Inspecção Geral da Administração Interna
ISP	Instituto de Seguros de Portugal
INTERPOL	<i>International Criminal Police Organization</i>
LSP	Lei de Segurança Privada
MAI	Ministério da Administração Interna
MP	Ministério Público

PSP	Polícia de Segurança Pública
RGICSF	Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras
SIGESP	Sistema Integrado de Gestão de Segurança Privada
UE	União Europeia

EPÍGRAFE

*Um pessimista vê uma dificuldade em cada oportunidade;
um optimista vê uma oportunidade em cada dificuldade.*

Winston Churchill¹

¹ Disponível em <http://www.citador.pt/textos/a/winston-churchill> (consulta a 14 de fevereiro de 2015).

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

A segurança privada desempenha actualmente um papel de destaque a nível nacional e internacional, na medida em que a sua actividade tem vindo a estender-se a diversas áreas de negócio, assumindo novos papéis, e aproveitando-se do sentimento de insegurança dos cidadãos e da percepção que a própria sociedade possui relativamente aos fenómenos criminais.

Na vida quotidiana portuguesa essa actividade tem vindo a ganhar cada vez mais protagonismo, seja pelo impacto económico do sector, seja pela capacidade em gerar emprego, mas fundamentalmente porque tem conquistado áreas de negócio que o Estado tem vindo a concessionar aos privados. Este facto insere-se numa lógica de privatização de algumas funções de segurança, de funções de polícia (ou maioritariamente desenvolvidas pelas polícias) e pelo que se afirma quanto ao carácter complementar e subsidiário face às Forças e Serviços de Segurança (FSS).

A actividade de segurança privada é susceptível de conflitar com os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, facto que obriga a uma atenção redobrada por parte do Estado, no plano do seu licenciamento e regulação (com especial enfoque no licenciamento de empresas e vigilantes), bem como no plano da fiscalização, cujo controlo foi atribuído à Polícia de Segurança Pública (PSP) em 2007, à semelhança do que se verifica na maioria dos países da União Europeia (UE), onde o licenciamento, controlo e fiscalização desta actividade impende sobre as polícias.

A actuação da PSP não inibe a intervenção de outras entidades, no âmbito das suas competências próprias, designadamente e entre outras, a Inspecção Geral da Administração Interna (IGAI) ou a Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT).

Na sequência da atribuição de competências à PSP em matéria de segurança privada, foi criado o Departamento de Segurança Privada (DSP) em 2008, unidade nuclear da estrutura central da Direcção Nacional (DN) da PSP, departamento onde passou a ser exercido o controlo dessa actividade, mormente no campo de acção que pretendemos abordar: a análise dos processos dos candidatos a vigilante de segurança privada.

O licenciamento do pessoal de segurança privada obedece aos requisitos enunciados nos artigos 17.º e 22.º da Lei de Segurança Privada (LSP)², que estabelece o actual regime do exercício da actividade de segurança privada. Dos requisitos exigidos ao pessoal de segurança privada, não consta a idoneidade como factor fundamental, ao contrário, por exemplo, do previsto no Regulamento Europeu relativo ao transporte rodoviário profissional transfronteiriço de notas e moedas de euro, entre os Estados-membros que integram a união económica e monetária³. Por outro lado, a avaliação da idoneidade já é utilizada noutras situações, designadamente no âmbito dos candidatos à atribuição de licenças de uso e porte de arma, não devendo ser descartada a sua aferição no acesso à profissão de segurança privado.

A presente investigação decorre no âmbito do Curso de Comando e Direcção Policial, do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

É objectivo deste relatório final a demonstração da necessidade de avaliação da idoneidade dos candidatos ao exercício das funções de segurança privada, como um dos requisitos a integrar a instrução de um processo de candidatura a vigilante de segurança privado.

Em consequência, e no âmbito do “controlo administrativo da actividade de segurança privada”, propomos como título deste nosso estudo:

“A avaliação da idoneidade dos candidatos a vigilante de segurança privada”.

O interesse do tema revela-se pela sua originalidade e importância na actividade desenvolvida pelos vigilantes de segurança privada, inseridos numa actividade económica de vital importância, que pelas suas características particulares tem impacto na vida da sociedade e nos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. A PSP assume um papel fundamental pelas suas competências de licenciamento e fiscalização da actividade de segurança privada, como se referiu, impondo-se a realização de um pequeno estudo que demonstre a necessidade da verificação da idoneidade dos candidatos ao exercício das funções de vigilante e, simultaneamente, a demonstração das dificuldades dessa verificação pela ausência de ferramentas legais para o efeito.

² Cfr. Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

³ Cfr. Regulamento (UE) n.º 1214/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Novembro 2011.

Esta necessidade de avaliação de idoneidade, indo para além da exigência da ausência de condenações penais e contra-ordenacionais, prevista em Regulamento da UE, não pode deixar de observar os princípios fundamentais previstos na Constituição da República Portuguesa (CRP) e respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Vários estudos realizados relativos à actividade da segurança privada, apesar de atribuírem um papel relevante ao seu controlo pela PSP, incidem essencialmente em aspectos relativos ao recurso aos meios coercivos pelo pessoal de segurança privada, aos intervenientes no sector ou limites ao exercício da actividade de segurança privada.

Outra das características do licenciamento de segurança privada prende-se com o cumprimento de determinados requisitos administrativos da legislação que regula a actividade, descurando instrumentos que poderão analisar o candidato que se propõe a exercer as funções, como, por exemplo, a informação policial.

Pese embora a necessidade de rentabilização dos recursos humanos e logísticos do DSP da PSP, é cada vez mais exigida acuidade, eficácia e eficiência na atividade de licenciamento e fiscalização, suscitando questões operacionais, logísticas, materiais e culturais que terão de ser tidas em consideração, caso se opte por introduzir a avaliação da idoneidade dos candidatos, o que não acontece actualmente.

Com esta verificação, a atividade do DSP terá necessariamente de ir ao encontro das orientações emanadas pela UE no âmbito dos vigilantes transportadores, estendendo a verificação administrativa à avaliação da idoneidade recorrendo à informação policial, entre outros, e não só ao registo criminal, condenações criminais e contra-ordenacionais dos candidatos.

Neste contexto, esta investigação procura dar resposta à seguinte questão de partida:

Em que medida a avaliação da idoneidade dos candidatos a vigilantes de segurança privada, no processo de licenciamento, é vantajosa para o controlo administrativo da actividade de segurança privada?

Após a formulação da pergunta de partida, é necessário delimitar as variáveis de investigação, bem como enunciar determinados aspectos alvos de desenvolvimento durante a investigação científica, de modo a possibilitar melhor resposta à questão central. Assim sendo, a pergunta derivada será a seguinte:

Poderá a actividade licenciadora da PSP evoluir para a avaliação da idoneidade dos candidatos a vigilante de segurança privada à semelhança do que é efectuado para os candidatos à posse de uma arma de fogo?

Tendo em conta as questões de partida e derivada, propôs-se atingir o seguinte objectivo geral:

Aferir da necessidade de avaliação da idoneidade dos candidatos ao exercício de funções de segurança privada.

Tendo em conta o objectivo geral, restringiram-se as linhas orientadoras da investigação, visando perceber os motivos e as implicações da falta de avaliação da idoneidade e a ausência de previsão legal (ao contrário do que a PSP efectua aos candidatos à posse de arma de fogo, no âmbito da Lei das Armas).

A metodologia a adoptar para este relatório final basear-se-á na análise documental da legislação vigente relativa à actividade de segurança privada, bem como na análise de documentação conexa com a mesma, como bibliografia (monografias, livros técnicos) e documentos técnico-policiais.

A investigação em apreço dividir-se-á em cinco Capítulos, incluindo nestes a Introdução e a Conclusão. O trabalho tem início com o enquadramento da investigação e a sua pertinência, fundamentando-se a escolha do tema.

Tendo em consideração o enunciado, a investigação será dividida em três partes, a primeira incidindo no enquadramento temático da segurança privada, a segunda o controlo administrativo da actividade de segurança privada e a terceira a idoneidade e sua avaliação.

Na primeira parte caracterizaremos o conceito geral de segurança privada, fundamentando a nossa interpretação com recurso a alguns autores nacionais e estrangeiros, e dedicar-nos-emos à evolução do seu quadro legal.

Na segunda parte iremos abordar a natureza desta actividade (com suporte em autores nacionais) e o licenciamento, mais concretamente o licenciamento dos candidatos a vigilante de segurança privada, seus requisitos e incompatibilidades.

Na terceira parte do desenvolvimento iremos abordar o conceito de idoneidade (conceito vago e indeterminado, de difícil precisão), bem como abordaremos três regimes jurídicos distintos que comportam a avaliação da idoneidade em circunstâncias comparáveis [Regulamento Europeu dos vigilantes

transportadores, Lei das Armas e Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF)].

Para finalizar, a conclusão procurará responder à matéria em investigação, bem como tecer as limitações do estudo e as hipóteses para investigações futuras.

O trabalho termina com a bibliografia, legislação e sítios da internet consultados para a feitura do presente relatório.

CAPÍTULO 2 - SEGURANÇA PRIVADA

2.1. - Conceito geral de segurança privada

A segurança é um conceito vasto, assumindo dimensões e saberes variados. Abordando este relatório final de curso a vertente da segurança privada (no âmbito da segurança em sentido lato), torna-se importante precisar o que significa, hodiernamente, segurança privada e, no fundamental, de que estamos a falar quando abordamos este conceito.

Se por um lado a segurança é entendida como um domínio privilegiado da soberania do Estado, bem como expressão dos direitos, liberdades e garantias do cidadão, por outro, ao acrescentarmos a palavra “privada” a expressão assume outra dinâmica, neste propósito a intervenção de terceiros que não o Estado em si. Ora, esta intervenção é legitimada pelo próprio Estado, assumindo cada vez mais preponderância a partilha de responsabilidades entre este e os particulares, dadas as exigências actuais, quer por factores internos, quer por factores externos, a que não será alheia a complexidade da vida actual societária.

É de particular importância perguntar se o Estado assume por si só as responsabilidades em matéria de segurança ou, se, por outro lado, têm vindo a chamar os privados a assumir cada vez mais importância nas questões da garantia da segurança (Rodrigues, 2011).

Mas do que é que falamos quando nos referimos à segurança privada? Autores referem que a sua definição poderá ser obtida pela forma negativa, considerando o que a segurança privada não pode ter, excluindo desta forma militares, forças de segurança e todos os agentes públicos ajuramentados, mas também particulares e cidadãos que nunca tenham exercido funções no sector da segurança privada, ou ainda que esporadicamente, mas não abrangidos por legislação específica – “O que diferencia um agente de segurança privada de um cidadão que tenha exercido esporadicamente serviços de segurança privada, é a efectividade do seu trabalho, ou seja dedicar-se em exclusivo a esta actividade, e ser contratado e pago pelo sector privado” (Rodrigues, 2011, p. 81).

A segurança privada apresenta três características que definem a sua natureza: o carácter não especializado, os objectivos são definidos pelo contratante e, por ultimo, o carácter das sanções (Shearing & Stenning, 1983).

Para estes autores, e segundo as características indicadas, os elementos da segurança privada exercem funções diferenciadas da missão de segurança, tal como venda de bilhetes de acesso a um espaço privado ou controlo em superfícies comerciais. A definição do serviço de segurança privada será sempre de quem contrata, tendo em conta aquilo que afecta os seus interesses particulares. Ou seja, há um direccionamento do serviço não para o interesse geral da comunidade, mas para que os interesses de quem contrata sejam assegurados, e, em caso de conflito, resolver o mesmo de imediato, evitando o recurso ao sistema de justiça formal – “É prática corrente da segurança privada tentar que os conflitos sejam resolvidos ao nível interno sem recurso ao sistema formal. A solução com recurso aos tribunais acarreta normalmente um conjunto de preocupações para os contratantes da segurança privada, como o tempo dispendido, custos de imagem, etc., pelo que a solução adoptada passa pela resolução interna sempre que possível” (Rodrigues, 2011, p. 81). A aplicação de sanções no decurso da actividade da segurança privada está reservada ao Estado, face à capacidade daquela actividade (empresarial e virada para a obtenção de lucro), mas, por outro lado, existe da parte da actividade de segurança privada a capacidade de aplicar sanções, como impedir ou interditar o acesso de particulares a espaços de domínio privado, sanções essas que podem até ser entendidas como mais eficazes que a sanção administrativa aplicada pelo Estado, através da sua administração pública. Mas aqui há que destringir aplicação de uma sanção advinda de poder privado e não emanada por qualquer poder público (Rodrigues, 2011).

Neste momento importa recordar que a segurança privada poderá ser uma forma de policiamento lucrativo, limitando-se esse policiamento aos interesses e objectivos da empresa, orientando a sua ação para a necessidade de gerar lucro económico e financeiro (Ribeiro N. J., 1999).

Para o Ministério do Interior do Quebec (Canadá), a definição de segurança privada encontra-se plasmada no livro branco sobre a segurança privada: “A segurança privada corresponde ao conjunto de actividades, serviços, medidas e dispositivos destinados à protecção de bens, informação e de pessoas, que são

oferecidos e assegurados no quadro dum mercado privado⁴ (Ministère de la Sécurité Publique, 2003, p. 9).

Definição aproximada da legislação portuguesa em matéria de segurança privada, podemos obter de Buchin: “os trabalhadores independentes, as empresas de segurança privada, as empresas ou organizações com financiamento privado que fornecem serviços reportados à protecção, seja a um cliente específico com remuneração, seja a um individuo ou entidade que os emprega, seja a si mesmo, com o fim de salvaguardar a uma pessoa, os seus bens privados ou os seus interesses contra diferentes riscos” (Buchin *apud* Clemente, 1998, p. 124)

Importa, ainda, referir a definição de segurança privada vertida pelo legislador na LSP, a qual poderá ser obtida através da actividade de segurança privada e o tipo de serviços que a mesma compreende. Desta forma, de acordo com a LSP, que estabeleceu o regime do exercício da actividade de segurança privada e procedeu à primeira alteração da Lei de Organização da Investigação Criminal⁵, considera-se segurança privada: “A prestação de serviços a terceiros por entidades privadas com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes” e “A organização, por quaisquer entidades e em proveito próprio, de serviços de autoprotecção, com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes”⁶.

Desta forma, poderemos mencionar que a actividade de segurança privada visa abarcar os serviços organizados de cariz privado, que prestam serviços de segurança a terceiros (designados por empresas de segurança privada), bem como a organização (por quaisquer entidades, sejam elas privadas ou não), de serviços destinados à sua autoprotecção (Rodrigues, 2011), incluindo, ainda, neste âmbito a actividade de formação profissional do pessoal de segurança privada.

Por último, o conceito de segurança privada para as Nações Unidas define-se como “...um conjunto de actividades, serviços, medidas e equipamentos, com a finalidade de proteger a propriedade, a informação e pessoas, as quais se

⁴ Tradução livre da responsabilidade do autor “*La sécurité privée correspond à l’ensemble des activités, des services, des mesures et des dispositifs, destinés à la protection des biens, des renseignements et des personnes et qui sont offerts et assurés dans le cadre d’un marché privé*”.

⁵ Cfr. Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto.

⁶ Cfr. Art.º 1.º, n.º 3, alíneas a) e b), da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

desenvolvem de acordo com princípios de economia de mercado” (Ribeiro J. C., 2011, p. 5).

Será neste âmbito de actividade com cariz económico, mas tendo em vista uma função subsidiária e complementar das FSS, que a segurança privada exerce e ocupa o seu “espaço”, sendo que os Estados intervêm com funções de regulação e supervisão (Ribeiro J. C., 2011).

2.2. - Evolução do quadro legal da segurança privada em Portugal

A primeira empresa de segurança privada conhecida em Portugal remonta à década de 60, com a criação da empresa “Custódia - Organização de Vigilância e Prevenção, Lda.”, com escritura efectuada no cartório notarial de Sintra, em 17 de Maio de 1965 (Rodrigues, 2011), sendo, no entanto, de referir que são conhecidas soluções de segurança privada prestadas de forma organizada, nas ex-colónias Portuguesas, em especial Angola e Moçambique, quer nas empresas que se dedicavam à exploração de diamantes e produção de algodão e café (Angola), quer na segurança do *pipeline* Untali/Beira (Moçambique) (Ribeiro J. C., 2011).

Em 1979 foi aprovada legislação⁷ que vem obrigar as instituições bancárias e de crédito a instituírem o seu próprio sistema de segurança e vigilância (constituindo disposições em matéria de segurança privada). A esta inovação legislativa poderá estar associada a ocorrência de actos criminosos contra os bancos, designadamente as acções levadas a cabo pela organização “FP 25 de Abril”, e que obrigariam os bancos a tomarem medidas de protecção das agências bancárias. Face à ausência de meios próprios, as entidades bancárias contratualizaram serviços de segurança a empresas especializadas (Rodrigues, 2011).

Devido à evolução da vida em sociedade, o legislador foi criando normas que visam, de certa forma, a protecção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, mas também propiciaram o aparecimento de novas áreas de negócio e desenvolvimento de actividade económica geradora de emprego e riqueza. São várias as empresas que já actuavam no mercado da segurança, exercendo e prestando serviços de segurança na área industrial, comercial e de transporte de

⁷ Cfr. DL n.º 298/79, de 17 de Agosto.

valores, bem como a comercialização de dispositivos técnicos de segurança, quer para estabelecimentos comerciais e industriais, quer para residências.

Com esse desiderato, o enquadramento legal da segurança privada teve em 1986 o seu primeiro quadro normativo⁸, e em que o objecto da segurança privada era definido como “a protecção de bens, móveis e imóveis, a vigilância e controlo de acesso, permanência e circulação de pessoas em instalações, edifícios e locais fechados ou vedados, nos termos da lei, ao público em geral, a elaboração de estudos de segurança, o fabrico e comercialização de material de segurança e respectivos equipamentos técnicos”.

Neste âmbito, foi preocupação do legislador o reforço das competências das FSS, articulando a actividade de segurança pública e privada tendo por base o princípio da subsidiariedade. A fiscalização da actividade era competência das forças de segurança: PSP e Guarda Nacional Republicana (GNR).

Em 1993, com aprovação de novo diploma legal⁹, o objecto da segurança privada compreendia a elaboração de estudos de segurança, o fabrico e comercialização de material e equipamento de segurança, bem como a elaboração dos respectivos regulamentos técnicos, a instalação e manutenção de material e equipamentos de segurança, a instalação e gestão de centrais de alarme, a protecção de bens móveis e imóveis, a vigilância e controlo de acesso, permanência e circulação de pessoas em instalações, edifícios ou recintos fechados, vedados ou de acesso condicionado, nos termos da lei, ao público em geral, o transporte, guarda e tratamento de fundos e valores e a formação de pessoal de vigilância.

Saliente-se que, com a entrada em vigor deste diploma legal, a actividade de segurança privada passou a ser encarada como complementar das actividades desenvolvidas por FSS, bem como foram clarificados os conceitos de empresa de segurança privada e de serviço de autoprotecção. Por fim, reforçaram-se as exigências do recrutamento e selecção do pessoal de segurança privada, com grande enfoque na formação profissional dos vigilantes. Ainda neste âmbito, foi prevista a incompatibilidade do serviço de segurança privada com o exercício de funções na administração central, regional e local (Cunha, 2010). Seria criado o Conselho de Segurança Privada (CSP) como órgão coordenador da fiscalização

⁸ Cfr. DL n.º 282/86, de 5 de Setembro.

⁹ Cfr. DL n.º 276/93, de 10 de Agosto.

da actividade, mas esta continuaria a ser exercida operacionalmente pelas forças de segurança, PSP e GNR.

Posteriormente, com nova alteração legislativa¹⁰, foram retiradas algumas das funções consideradas instrumentais para a actividade de segurança privada (estudos de segurança, fabrico e comercialização de material e equipamento de segurança), definindo como objecto da segurança privada a exploração e gestão de centrais de recepção e monitorização de alarmes de roubo e intrusão, bem como a gestão, manutenção e exploração de sistemas de segurança, a vigilância de bens móveis e imóveis e o controlo da entrada, saída e presença de pessoas, bem como a prevenção da entrada de armas, substâncias, engenhos e objectos de uso e porte legalmente proibidos em edifícios e recintos de acesso vedado ou condicionado ao público, o acompanhamento, defesa e protecção de pessoas e o transporte, guarda, tratamento e a distribuição de valores.

Este diploma visou, fundamentalmente, actualizar princípios e conceitos, limitando as competências do pessoal de segurança privada, marcando a distinção entre segurança privada e segurança pública, introduzindo, ainda, a nova componente de protecção e acompanhamento de pessoas, sem prejuízo das competências das FSS. O CSP passou a ser um órgão de consulta. É importante realçar que com este diploma a nacionalidade portuguesa deixa de ser requisito essencial, abrindo-se a possibilidade da actividade ser exercida por cidadão português, por cidadão de um Estado membro da UE ou de espaço económico europeu, bem como cidadão de país de língua oficial portuguesa, em condições de reciprocidade.

Em 2004, foi aprovado novo diploma legal¹¹, fruto das exigências de adaptação da legislação nacional ao direito comunitário, que define como objecto da segurança privada a vigilância de bens móveis e imóveis e o controlo de entrada, presença e saída de pessoas, bem como a prevenção da entrada de armas, substâncias, engenhos e objectos de uso e porte legalmente proibidos em edifícios e recintos de acesso vedado ou condicionado ao público, a protecção pessoal, a exploração e a gestão de centrais de recepção e monitorização de alarmes, bem como o transporte, a guarda, o tratamento e a distribuição de valores.

¹⁰ Cfr. DL n.º 231/98, de 22 de Julho.

¹¹ Cfr. DL n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro.

Destaca-se a possibilidade dos vigilantes poderem efectuar revistas de prevenção e segurança no controlo de acessos a determinados locais, visando impedir entrada de artigos proibidos, sendo exemplo disso mesmo as revistas efectuados pelos Assistente de recinto desportivo (ARD) e os vigilantes de segurança aeroportuária, podendo recorrer a meios técnicos para esse efeito.

Ao CSP compete, para além de outras funções já previstas, a elaboração do Relatório Anual de Segurança Interna, bem como a pronúncia sobre a possibilidade de utilização de novos meios de segurança e ainda propor novas ferramentas legislativas no âmbito da actividade.

Realça-se, também, a possibilidade de ser interdito o exercício de funções ou a prestação de serviços de segurança privada a quem tenha sido sancionado com pena expulsiva das Forças Armadas, Sistema de Informações da República, ou FSS, sendo também vedado o exercício de funções a quem tenha desempenhado funções de fiscalização da segurança privada nos três anos antecedentes¹².

Em 2008 operou-se uma alteração legislativa com grande impacto no regime jurídico da actividade da segurança privada¹³. A nova LSP vem prever, pela primeira vez, a criminalização da conduta do exercício ilegal de funções de segurança privada. Desta forma, quem prestasse serviços de segurança privada sem o necessário alvará ou licença ou exercesse as funções de vigilante não sendo titular de cartão profissional, veria a sua conduta punida com pena de prisão ou com pena de multa até 240 dias, se pena mais grave lhe não coubesse por outra disposição legal. Seria ainda punido na mesma pena quem utilizasse os serviços ou pessoas mencionados anteriormente, sabendo que a prestação de serviços de segurança se realizasse sem o necessário alvará ou licença, ou que as funções de vigilância não seriam exercidas por titular de cartão profissional¹⁴. Nesta matéria importa referir que ao criminalizar-se o exercício ilegal da actividade de segurança privada, também se permitiu aos Órgãos de Polícia Criminal o recurso a outras diligências e ferramentas processuais, que até aqui não seriam admissíveis em processo contra-ordenacional, visando uma possibilidade de recolha de prova e tornando mais eficiente o combate a este tipo de crime em específico (Marta *apud* Cunha, 2010, p. 25).

¹² Cfr. Art.º 8.º, n.º 1, alíneas f) e g), do DL n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro.

¹³ Cfr. Lei n.º 38/2008, de 08 de Agosto.

¹⁴ Cfr. Art.º 32.º - A, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 38/2008, de 08 de Agosto.

Por último, a aprovação do regime legal em vigor¹⁵, que abordaremos no capítulo seguinte.

2.3. - O regime jurídico actual da segurança privada

A LSP define como objecto da segurança privada:

- “A vigilância de bens móveis e imóveis e o controlo de entrada, presença e saída de pessoas, bem como a prevenção da entrada de armas, substâncias e artigos de uso e porte proibidos ou susceptíveis de provocar actos de violência no interior de edifícios ou outros locais, públicos ou privados, de acesso vedado ou condicionado ao público;
- A protecção pessoal, sem prejuízo das competências exclusivas atribuídas às forças de segurança;
- A exploração e a gestão de centrais de recepção e monitorização de sinais de alarme e de videovigilância, assim como serviços de resposta cuja realização não seja da competência das FSS;
- O transporte, a guarda, o tratamento e a distribuição de fundos e valores e demais objectos que pelo seu valor económico possam requerer protecção especial, sem prejuízo das actividades próprias das instituições financeiras reguladas por norma especial;
- O rastreio, inspeção e filtragem de bagagens e cargas e o controlo de passageiros no acesso a zonas restritas de segurança nos portos e aeroportos, bem como a prevenção da entrada de armas, substâncias e artigos de uso e porte proibidos ou susceptíveis de provocar actos de violência nos aeroportos, nos portos e no interior de aeronaves e navios, sem prejuízo das competências exclusivas atribuídas às FSS;
- A fiscalização de títulos de transporte, sob a supervisão da entidade pública competente ou da entidade titular de uma concessão de transporte público, e, ainda, a elaboração de estudos e planos de segurança e de projectos de organização e montagem de serviços de segurança privada previstos na presente lei”.

¹⁵

Cfr. Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

Ou seja, mantêm-se as áreas tradicionais de negócio da actividade, voltam a ser incluídas as actividades consideradas instrumentais como a elaboração de estudos e planos de segurança, mas acrescenta-se a fiscalização de títulos de transporte, função que até aqui se encontrava vedada às empresas de segurança privada.

CAPÍTULO 3 - CONTROLO ADMINISTRATIVO DA ACTIVIDADE DE SEGURANÇA PRIVADA

3.1. - Natureza da actividade

O exercício da actividade de segurança privada é susceptível de colidir com os direitos, liberdades e garantias do cidadão. O impacto dessa actividade deverá ser mitigado ou devidamente balizado, pelo que a prestação de serviços de segurança privada terá de ocorrer num claro e preciso enquadramento legal, quiçá mais restrito que o próprio quadro legal previsto para o exercício do poder público conferido às FSS. Com isto queremos dizer que o Estado, ao conceder autorizações e licenças para a prestação de serviços de segurança, terá de ser criterioso na avaliação que fará, quer às empresas que se proponham desenvolver esta actividade económica, quer aos cidadãos que pretendem exercer as funções de vigilante de segurança privada.

Incumbe ao Estado - e o Legislador disso tem bem presente - a definição de critérios e requisitos que sejam demonstrativos da capacidade e intenção de desenvolver a actividade de segurança privada. Tal desiderato visa a prossecução de uma actividade económica lucrativa, mas nunca em prejuízo do interesse comunitário e público, sob pena de, em última análise, a administração verificar o incumprimento desses requisitos e deveres, e ter de cessar a actividade empresarial coercivamente ou cessar o licenciamento para o exercício da profissão.

A actividade de segurança privada é subsidiária e complementar à actividade desenvolvida pelas FSS (ainda que alguns autores questionem esta função complementar, defendendo que apenas a função subsidiária lhe deve ser reservada (Valente, 2007)), constituindo desta forma uma vertente muito importante na segurança colectiva (se bem que prosseguindo interesses particulares) e contribuindo para a prevenção e dissuasão de ilícitos criminais. O reconhecimento da sua importância passou pela transferência de responsabilidades do poder público para o poder privado, com reserva de lei (Brito, 2003) e o Estado tem vindo a confiar poderes que consubstanciam um verdadeiro exercício dos poderes de autoridades, nalguns casos, qualificando-os

como colaboradores no exercício da actividade pública de polícia (Gonçalves, 2005).

Pese embora estas concessões e cedências do poder público aos privados, a segurança privada não substituiu a actividade desenvolvida pelos corpos de segurança pública do Estado (Clemente, 2000), assim como o Estado não abdicou do monopólio do uso da força. No entanto, acaba por partilhar com os privados a execução das tarefas que visam a segurança comum, através de concessões e contratualizações aos mesmos (Clemente, 2006).

A título de exemplo, refira-se que o pessoal de vigilância pode fazer uso de meios de defesa, designadamente o porte de arma da classe E¹⁶, estando sujeito ao regime geral de uso e porte de arma. Todavia, o porte de arma em serviço está sujeito a autorização por escrito pela entidade patronal (podendo ser revogada a todo tempo) e devendo a mesma ser comunicada no mais curto prazo possível (não podendo exceder 24 horas) à DN da PSP¹⁷.

Por outro lado, ainda que a reserva do uso da força seja do Estado, este não possui o monopólio de satisfazer a necessidade colectiva de segurança (Pereira, 1999), uma vez que a segurança cabe a todos.

A legislação tem proibido as empresas de segurança privada de exercerem funções susceptíveis de serem confundidas com aquelas que são desenvolvidas pelas FSS, proibindo inclusive qualquer tipo de função que possa interferir com a acção daquelas, no âmbito das suas competências de autoridade.

A privatização de algumas das funções policiais contribui para a expansão da actividade de segurança privada, que poderá dar um contributo importante na salvaguarda da segurança interna, mas que em momento algum poderá substituir o Estado ou imiscuir-se nas funções das forças de segurança (Rodrigues, 2011).

¹⁶ Cfr. Art.º 32.º, da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio e Alíneas a) e b) do n.º 7 do art.º 3.º da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro, são armas da classe E: a) Os aerossóis de defesa com gás cujo princípio activo seja a capsaicina ou oleoresina de capsicum (gás pimenta) com uma concentração não superior a 5 % e que não possam ser confundíveis com armas de outra classe ou com outros objectos; b) As armas eléctricas até 200 000 V, com mecanismo de segurança e que não possam ser confundíveis com armas de outra classe ou com outros objectos; c) As armas de fogo e suas munições, de produção industrial, unicamente aptas a disparar balas não metálicas ou a impulsionar dispositivos, concebidas de origem para eliminar qualquer possibilidade de agressão letal e que tenham merecido homologação por parte da DN da PSP.

¹⁷ Cfr. Art.º 32.º, n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

3.2. - Licenciamento da actividade de segurança privada em Portugal

Em 2006, no seguimento da aprovação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, o Ministério da Administração Interna (MAI) através da aprovação da sua lei orgânica, transferiu as competências da Secretaria Geral do Ministério para a PSP e, internamente, foi criado o DSP para o exercício de competências de licenciamento, controlo da actividade e respectiva formação, e fiscalização nos termos da Lei¹⁸, em cooperação e sem prejuízo do exercício de competências próprias de outras FSS, bem como da IGAI.

As competências nesta área são exercidas pelo DSP desde 2008 (inicialmente, e de forma transitória, foram exercidas pelo Departamento de Operações), uma das unidades orgânicas nucleares da DN da PSP, na dependência do Director Nacional Adjunto para a Unidade Orgânica de Operações e Segurança (DNAUOOS), sendo ainda complementados pelas acções de fiscalização dos comandos metropolitanos, regionais e distritais.

Ao DSP foram atribuídas competências para apreciação de pedidos de licenciamento no âmbito da segurança privada (alvarás, licenças de autoprotecção e autorizações de entidades formadoras e consultoras), emissão de cartões para vigilantes e instrução de processos contra-ordenacionais relacionados com a actividade e elaboração da respectiva decisão.

Mais detalhadamente, as competências mais importantes desta unidade orgânica nuclear da DN da PSP são as seguintes¹⁹:

- “Proceder à emissão de alvarás, licenças e respectivos averbamentos e proceder às necessárias notificações;
- Proceder à emissão, renovação e controlo do cartão profissional destinado ao pessoal das empresas do sector;
- Manter actualizado o sistema integrado de informação das entidades que exerçam a actividade de segurança privada, bem como dos respectivos administradores, gerentes, responsáveis pelos serviços de autoprotecção, directores de segurança e pessoal de vigilância;

¹⁸

Cfr. Art.º 3.º, alínea d), da Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto.

¹⁹

Cfr. Art.º 8.º da Portaria nº 383/2008 de 29 de Maio.

- Fiscalizar a actividade de segurança privada, em cooperação com as demais FSS e com a IGAI;
- Estabelecer e difundir as normas de conduta operacional e as normas técnicas de fiscalização;
- Instruir os processos de contra-ordenação relativos à actividade de segurança privada;
- Instruir processos relativos ao cancelamento de alvarás e licenças emitidos;
- Manter actualizado o registo das entidades às quais tenham sido aplicadas sanções por violação das normas reguladoras da actividade de segurança privada;
- Prestar apoio técnico ao CSP”.

Actualmente, a lei orgânica do MAI estipula que é atribuição daquele ministério regular, fiscalizar e controlar a actividade de segurança privada²⁰, estando as competências legais no âmbito desta actividade delegadas no DNAUOOS, com excepção das revistas pessoais de prevenção e segurança²¹ cuja competência recaiu no Director Nacional da PSP.

De acordo com a LSP existem duas formas de desenvolver serviços de segurança privada²²:

- “A prestação de serviços a terceiros por entidades privadas com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes;
- A organização, por quaisquer entidades e em proveito próprio, de serviços de autoprotecção, com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes”.

Para a prestação de serviços de segurança nas duas modalidades descritas, o Estado exige autorização prévia, através da competente emissão de alvarás, no caso da prestação de serviços de segurança por entidades privadas, e licenças no caso de serviços de autoprotecção.

A actividade de formação profissional do pessoal de segurança privada e a actividade de consultora de segurança privada, só pode ser exercida mediante

²⁰ Cfr. Art.º 2.º, alínea f), do DL n.º 126-B/2011, de 29 de Dezembro.

²¹ Cfr. Art.º 19.º, n.º 2, da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

²² Cfr. Art.º 1.º, n.º 3, alíneas a) e b) da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

autorização, após verificação do cumprimento dos requisitos exigidos legalmente.²³

Para o efeito, as entidades privadas que pretendam exercer as actividades mencionadas deverão formular o seu pedido de emissão de alvará, licença ou autorização junto do DSP, competindo a este Departamento a instrução do processo.

Para execução dos diferentes tipos de serviço as entidades deverão possuir pessoal de segurança privada ou de vigilância, sendo que a LSP se refere ao “Pessoal de segurança privada” como “...as pessoas integradas em grupos profissionais ou profissões que exerçam ou compreendam o exercício das funções de pessoal de vigilância e director de segurança...”, e a “Pessoal de vigilância” como “...o trabalhador, devidamente habilitado e autorizado a exercer as funções previstas na lei, vinculado por contrato de trabalho a entidades titulares de alvará ou licença”.²⁴

No aspecto que interessa para o presente trabalho, importa conhecer as funções do pessoal de segurança privada, bem como os requisitos e incompatibilidades para o exercício da actividade.

A profissão de vigilante é uma profissão regulada e sujeita à obtenção de título profissional, bem como ao cumprimento dos requisitos e exigências previstos na LSP²⁵, que iremos abordar mais adiante.

No caso em apreço, o vigilante de segurança privada, após obtenção do título respectivo, pode exercer as seguintes funções²⁶:

- “Vigilante;
- Segurança - porteiro;
- Vigilante de protecção e acompanhamento pessoal;
- ARD;
- Assistente de recinto de espectáculos;
- Assistente de portos e aeroportos;
- Vigilante de transporte de valores;
- Fiscal de exploração de transportes públicos;
- Operador de central de alarmes”.

²³ Cfr. Art.º 16.º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

²⁴ Cfr. Art.º 2.º, alíneas i) e j) da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

²⁵ Cfr. Art.º 22.º da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

²⁶ Cfr. Art.º 17.º, n.º3 da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

Não sendo as funções pelos vigilantes objecto deste pequeno estudo, iremos verificar as condicionantes impostas pela legislação actual no sentido de um cidadão obter a competente autorização para o exercício de funções de vigilante, designadamente os requisitos e incompatibilidades²⁷.

Assim, o candidato ao exercício da função de vigilante deve:

- “Ser cidadão português, de um Estado membro da UE, de um Estado parte do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu ou, em condições de reciprocidade, de um Estado de língua oficial portuguesa;
- Possuir a escolaridade obrigatória;
- Possuir plena capacidade civil;
- Não exercer, nem ter exercido, as funções de gerente ou administrador de entidade autorizada para o exercício da atividade de segurança privada condenada, por decisão definitiva ou transitada em julgado, nos três anos precedentes, pela prática de três contra-ordenações muito graves previstas no DL n.º 35/2004, de 21 de fevereiro, alterado pelo DL n.º 198/2005, de 10 de novembro, pela Lei n.º 38/2008, de 8 de agosto, e pelos DL.s n.ºs 135/2010, de 27 de dezembro, e 114/2011, de 30 de novembro, na presente lei ou em legislação laboral ou relativa à segurança social, ou pela prática de três contra-ordenações graves previstas em legislação fiscal;
- Não ter sido condenado, por sentença transitada em julgado, pela prática de crime doloso previsto no Código Penal e demais legislação penal;
- Não exercer, nem ter exercido, a qualquer título, cargo ou função de fiscalização do exercício da atividade de segurança privada nos três anos precedentes;
- Não ter sido sancionado, por decisão transitada em julgado, com a pena de separação de serviço ou pena de natureza expulsiva das Forças Armadas, dos serviços que integram o Sistema de Informações da República Portuguesa ou das FSS, ou com qualquer outra pena que inviabilize a manutenção do vínculo funcional.”

Relativamente a estes requisitos o pessoal de vigilância deve preencher, permanente e cumulativamente, os requisitos previstos nas alíneas a), d), f) e g)²⁸.

²⁷ Cfr. Art.º 22, n.º 1 da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

²⁸ Cfr. Art.º 22, n.º 2 da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

No entanto, para além destes requisitos gerais, existem ainda requisitos específicos para o exercício da profissão de segurança privada²⁹:

- “Possuir as condições mínimas de aptidão física, mental e psicológicas exigidas para o exercício das suas funções;
- Ter frequentado, com aproveitamento, cursos de formação nos termos estabelecidos no art.º 25.º, ou cursos idênticos ministrados e reconhecidos noutro Estado membro da UE, ou em Estado parte do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu”.

Para efeitos da aferição de eventuais condenações ou da prática de crimes dolosos previsto no Código Penal e demais legislação penal, deverá ser apresentado certificado de registo criminal para fins especiais³⁰.

Aos candidatos a vigilantes de segurança privada exige-se formação adequada e certificada, devendo ainda demonstrar, a todo tempo, que reúnem condições físicas e psicológicas para o desempenho de funções.

Ou seja, qualquer candidato que se apresente e reúna os requisitos exigidos administrativamente, poderá submeter o seu pedido de obtenção de autorização para o exercício de funções de segurança privado junto do DSP, limitando-se este a fazer uma verificação administrativa da documentação apresentada, não sendo referida a questão da idoneidade no processo de candidatura ou requisito para os futuros vigilantes.

²⁹ Cfr. Art.º 22, n.º 5 da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

³⁰ Cfr. Art.º 22, n.º 9 da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

CAPÍTULO 4 – A IDONEIDADE

4.1. – Idoneidade

Quando falamos de idoneidade, do que estamos a falar em concreto?

Relativamente ao significado da palavra, diremos que é “característica de algo ou de alguém que é idóneo; que tem competência; que possui aptidão adquirida através da experiência. Provém do latim: *idoneitas*. São sinónimos do termo idoneidade: aptidão, autoridade, capacidade, competência, habilidade, habilitação e mérito” (Dicionário Português Online, 2015).

Como antónimos de idoneidade encontramos: inidoneidade, “inabilidade, incapacidade, incompetência e insuficiência” (Dicionário Português Online, 2015).

Ou seja, o conceito de idoneidade é vago e indeterminado, sendo difícil precisá-lo sem ter de recorrer a situações exemplificativas ou análogas, designadamente através de decisões condenatórias e transitadas em julgado, para se justificar a gravidade ou a reincidência. De facto, convém que a apreciação da idoneidade se faça à luz de critérios objectivos, sob pena do poder discricionário da administração perder sustentação.

Abordando a questão do ponto de vista constitucional, importa trazer à colação os princípios fundamentais dos limites das penas e medidas de segurança³¹, a presunção da inocência até ao trânsito em julgado³² e o de escolha de profissão³³. Na verdade, a apreciação da idoneidade terá sempre de ter em conta estes três princípios fundamentais, atendendo a que poderemos estar perante uma restrição do exercício de direitos, sendo de considerar a verificação de idoneidade como exemplo da supervisão inspectiva ou correctiva, procurando prevenir ou corrigir riscos futuros.

Não deixa de ser de difícil vislumbre, em abstracto, a fixação de critérios normativos que formalizem o que é ou não idóneo, pelo que nos deveremos guiar pelos princípios do exercício da discricionariedade administrativa: igualdade, não discriminação, imparcialidade, boa-fé e proporcionalidade. A estes princípios não se poderá deixar de considerar que para comprovar factos com interesse e

³¹ Cfr. Art.º 30.º, n.º 4 da CRP

³² Cfr. Art.º 32.º, n.º 2 da CRP

³³ Cfr. Art.º 47.º, n.º 1.º da CRP

relevância na apreciação da idoneidade, todos os meios de prova terão de obedecer aos requisitos legais e cooperação internacional, ainda que passíveis de contraditório por parte do interessado, em sede de apreciação administrativa (Banco de Portugal, 2014).

No entanto, ao considerarmos a exigência de decisão judicial condenatória transitada em julgado estaremos perante lapso temporal, que em muitos casos é bastante longo, o poderá inviabilizar o processo de avaliação de idoneidade. Assim, como exemplo, poderíamos referir a situação hipotética de um cidadão luso-americano, procurado pelas autoridades norte-americanas por crimes graves (ex. associação criminosa e homicídio), mas que por impossibilidade de julgamento naquele país e cumprimento de mandado de detenção internacional (ex. com alerta em base de dados da INTERPOL), poderia solicitar e ser-lhe concedida autorização para o exercício das funções de vigilante em Portugal.

Face ao exposto, e recorrendo a três exemplos de avaliação (verificação) de candidatos (ou autorizações já concedidas) para vigilantes transportadores, licenças de uso e porte de arma, no caso das armas ou de candidatos ao exercício de funções no sector económico, analisemos os respectivos diplomas legais e as modalidades previstas para avaliação da idoneidade ou tentativa de avaliação (verificação).

4.2. - A avaliação da idoneidade nos vigilantes transportadores

O transporte rodoviário profissional transfronteiriço de notas e moedas de euro entre os Estados-membros da área do euro tem aumentado exponencialmente. Este facto levou a UE a adoptar medidas legislativas que visam proceder à harmonização do transporte de numerário no espaço europeu e a atingir a liberdade de circulação do euro que o próprio princípio da moeda única preconiza, em especial nos Estados-membros participantes; refira-se ainda a necessidade de ir ao encontro do princípio da liberdade de prestação de serviços, um dos princípios fundamentais da UE.

Paradigma dessas medidas é o Regulamento Europeu relativo ao transporte rodoviário transfronteiriço de euros entre Estados-membros, que estipula diversas condições para a execução das operações de transporte, bem como para o exercício dessa actividade, de acordo com o preconizado na directiva relativa aos

serviços no mercado interno³⁴, que prevê a possibilidade de apresentação de instrumentos de harmonização do transporte de numerário.

Em suma, o regulamento, conforme mencionado no intróito do texto, visa “...facilitar o transporte profissional rodoviário transfronteiriço de numerário em euros entre os Estados-membros da área euro”³⁵, sendo que, para tal, vem enunciar uma série de obrigações e requisitos para as empresas que operam nesta área de negócios, bem como para as características técnicas das viaturas de transporte de valores ou mesmo procedimentos operacionais no manuseamento e operações de transporte. Com interesse para o presente estudo, revelam-se os requisitos exigidos aos vigilantes transportadores, bem como aos dirigentes e membros do conselho de administração de empresas detentoras de alvará para o transporte de valores.

Relativamente aos primeiros, este regulamento estipula, como primeira exigência, que estes devem “possuir registo criminal limpo e gozar de bom nome e reputação, de acordo, por exemplo, com os registos policiais relevantes”³⁶, para além de outros requisitos relacionados com capacidade física e mental para o exercício de funções e formação básica mínima (excluindo a formação para a utilização de armas de fogo, que em Portugal não é permitido, atento o actual quadro legal vigente).

No mesmo regulamento é referido que para a aplicação da exigência do requisito previsto no art.º 5.º, n.º1 alínea a), “...o Estado-Membro de origem deve ter na devida conta as informações relativas ao registo criminal, à reputação e à idoneidade dos vigilantes transportadores que lhe sejam comunicados pelo Estado-membro de acolhimento”³⁷.

Não deixam de ser curiosas as exigências da UE relativas ao transporte transfronteiriço de valores, em particular quanto à idoneidade dos vigilantes, devendo estes possuírem não só registo criminal limpo, mas também reputação e idoneidade suportada com base nos registos policiais relevantes, não sendo feita referência a qualquer limitação do ponto de vista legal ou pertinência da

³⁴ Cfr. Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro de 2006.

³⁵ Cfr. Ponto n.º 21 da introdução do Regulamento (UE) n.º 1214/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Novembro de 2011.

³⁶ Cfr. Art.º 5.º, n.º 1 alínea a) do Regulamento (UE) n.º 1214/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Novembro de 2011.

³⁷ Cfr. Art.º 11.º, n.º 3 do Regulamento (UE) n.º 1214/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Novembro de 2011.

informação respeitante ao vigilante. Desconhece-se se os registos policiais relevantes incluem não só referências aos vigilantes, mas a qualquer tipo de informação policial que seja considerada sensível e pertinente na formulação de juízo crítico relativo à idoneidade, ou se inclui dados em base de dados com interesse, como a da EUROPOL ou INTERPOL, por exemplo.

Por último, refira-se que este Regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável nos Estados-membros, de acordo com as normas dos tratados europeus, sendo que em Portugal se faz referência ao mesmo na Portaria³⁸ relativa à formação profissional dos cursos do pessoal de segurança privada, em particular, na definição dos conteúdos de formação profissional (e complementar) previstos neste regulamento europeu.

4.3. - A avaliação da idoneidade nos candidatos à posse de arma de fogo

O regime jurídico relativo às armas e munições aprovado em 2006³⁹ prevê que os candidatos à obtenção de determinados tipos de licenças tenham de ser, para esse efeito, idóneos. Em concreto, para a obtenção das licenças B1⁴⁰, C e D⁴¹, E⁴² e F⁴³ é referido que a licença pode ser concedida a maiores de 18 anos que reúnam, cumulativamente, várias condições, sendo de destacar a condição exigida da idoneidade. Ora, no quadro da verificação da mesma considera-se susceptível de indiciar a falta de idoneidade o facto de, entre outras razões devidamente fundamentadas, ao requerente tiver sido aplicada medida de segurança ou condenação judicial pela prática de crime doloso, cometido com uso de violência, em pena superior a 1 ano de prisão⁴⁴.

³⁸ Cfr. Portaria n.º 148/2014, de 18 Julho.

³⁹ Cfr. Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

⁴⁰ Cfr. Art.º 3.º, n.º 4 (Classificação das armas, munições e outros acessórios), art.º 6.º (Armas da classe B1), art.º 12.º, n.º1 alínea a) (Classificação das licenças de uso e porte de arma ou detenção) e art.º 14º (Licença B1) da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

⁴¹ Cfr. Art.º 3.º, n.ºs 5 e 6 (Classificação das armas, munições e outros acessórios), art.º s 7.º e 8.º (Armas da classe C e D), art.º 12.º, n.º1 alíneas c) e d) (Classificação das licenças de uso e porte de arma ou detenção) e art.º 15.º (Licença C e D) da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

⁴² Cfr. Art.º 3.º, n.º 7 (Classificação das armas, munições e outros acessórios), art.º 9.º (Armas da classe E), art.º 12.º, n.º1 alínea e) (Classificação das licenças de uso e porte de arma ou detenção) e art.º 16.º (Licença E) da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

⁴³ Cfr. Art.º 3.º, n.º 8, (Classificação das armas, munições e outros acessórios), art.º 9.º (Armas da classe F), art.º 12.º, n.º1 alínea f) (Classificação das licenças de uso e porte de arma ou detenção) e art.º 17º (Licença F) da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

⁴⁴ Cfr. Art.º 14.º, n.º 2 da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

No caso concreto de uma condenação, o requerente pode solicitar que lhe seja reconhecida a idoneidade para os fins pretendidos, ao Tribunal da última condenação⁴⁵. Não resulta desse pedido de reconhecimento de idoneidade a suspensão sobre o procedimento administrativo de concessão ou renovação da licença em curso⁴⁶.

Solicitado o reconhecimento da idoneidade, o Ministério Público (MP) pode emitir parecer favorável, determinando a recolha de dados adicionais procedendo à audição do requerente, se tal for necessário para emissão do parecer, sendo este obrigatoriamente ouvido pelo Juiz do processo, que decidirá na sequência e após parecer do MP (o incidente corre por apenso ao processo principal, após requerimento fundamentado do requerente)⁴⁷.

Resulta da leitura do diploma legal que a falta de idoneidade, à luz da lei das armas, consubstancia-se, por exemplo, pela aplicação ao requerente de medidas de segurança ou pela condenação em consequência da prática de crime doloso, com uso de violência e em pena superior a 1 ano de prisão. No entanto, com a expressão “entre outras razões devidamente fundamentadas”, deixa-se em aberto margem de manobra para a aplicação de juízo crítico, quer no âmbito da personalidade da pessoa, quer da sua inserção na sociedade e os perigos que lhe possa causar, tendo sempre como pano de fundo o tipo de crime e as infracções praticadas.

Importa salientar também, de acordo com a CRP, que nenhuma pena envolve como efeito necessário a perda de quaisquer direitos civis⁴⁸, e que um arguido se considera presumivelmente inocente até à existência de uma decisão transitada em julgado⁴⁹. No entanto, estamos a falar da apreciação de idoneidade resultante da aplicação de medida de segurança ou condenação penal, e mesmo neste caso, ela pode ser reapreciada (no caso de se encontrar transcrito no registo criminal decisão condenatória).

O que se discutirá será se a condenação deve ser prevista para a prática do crime em causa e não uma pena adicional de proibição do uso e porte de arma e, para

⁴⁵ Cfr. Art.º 14.º, n.º 3 da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

⁴⁶ Cfr. Art.º 14.º, n.º 4 da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

⁴⁷ Cfr. Art.º 14.º, n.º 5 da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

⁴⁸ Cfr. Art.º 30.º, n.º 4 da CRP.

⁴⁹ Cfr. Art.º 32.º, n.º 2 da CRP.

este efeito, recorremos a um Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra⁵⁰, que ao apreciar a “idoneidade” de um recorrente condenado pela prática de homicídio, considerou assistir razão ao recorrente e condições de idoneidade mesmo com condenação pela prática do crime em referência. Considerou aquele douto Tribunal que, pese embora a gravidade dos factos que levaram à condenação e prisão do requerente, o lapso temporal entre os factos, cumprimento de pena, benefício da liberdade condicional e a concessão de licença de uso e porte de arma de caça, seria possível formular um juízo de prognose favorável às condições de idoneidade. Importa referir que o Tribunal considerou não haver razões para que não se reconhecesse a idoneidade do requerente, tanto mais que a sua licença sempre foi renovada enquanto cumpria pena de prisão, em liberdade condicional e mesmo após lhe ter sido concedida liberdade definitiva.

4.4. - A avaliação da idoneidade dos cidadãos que façam parte dos órgãos de administração e fiscalização de instituições de crédito

O RGICSF⁵¹ no seu capítulo III, referente à adequação dos membros dos órgãos de administração e fiscalização e dos titulares de funções essenciais nas instituições de crédito, vem referir que apenas podem fazer parte daqueles órgãos, pessoas que cumpram, entre outros, requisitos de idoneidade que dêem garantias de uma gestão sã e prudente, visando a segurança dos fundos confiados às instituições⁵².

Impende sob as instituições de crédito uma avaliação dos requisitos exigidos a todos os membros de administração e fiscalização necessários para o exercício das respectivas funções, sendo que, no caso de ser efectuada avaliação negativa ou reavaliação motivada por factos supervenientes, deverá ser elaborado relatório da avaliação e remetido ao Banco de Portugal (BP)⁵³.

A avaliação pelo BP é efectuada em sede de processo de autorização da instituição de crédito ou sempre que se verifique alteração dos membros dos órgãos de administração e fiscalização dessa instituição, podendo, ainda, através

⁵⁰ Cfr. Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 21 de Março de 2012, relativo ao Processo n.º 47/08.9 TAAVZ.C3.

⁵¹ Cfr. DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

⁵² Cfr. Art.º 30.º, n.ºs 2 e 3 do DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

⁵³ Cfr. Art.º 30.º - A, n.ºs 1, 6 e 9 do DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

de regulamentação, o BP fazer depender o exercício dos titulares mencionados à sua autorização⁵⁴.

Constitui fundamento para a recusa de autorização para o exercício de funções dos membros dos órgãos de administração e fiscalização, entre outros, a falta de idoneidade, sendo que no caso de o mandato já estar em curso o mesmo será cessado de imediato (tendo em consideração a ocorrência de circunstâncias supervenientes). Tal procedimento implica o registo da cessação em causa junto da conservatória do registo comercial.⁵⁵

No mesmo diploma legal faz-se a menção da avaliação da idoneidade, bem como a exposição alongada da forma de apreciação, critérios, bem como os poderes atribuídos ao BP neste âmbito, sendo aliás extensos e abrangentes face à panóplia de situações previstas.

Face ao exposto, a avaliação da idoneidade terá em conta, por exemplo, o modo como a gestão dos negócios é efectuada (pessoais ou profissionais), o exercício da profissão, atenta a ponderação e critério no cumprimento das obrigações ou o comportamento e as circunstâncias que permitam avaliar a conduta profissional para as funções em causa. Esta apreciação terá como referência critérios de natureza objectiva, quer relativamente a factos ocorridos, quer quanto ao contexto em que as decisões foram tomadas⁵⁶.

Existe ainda um referencial extenso das circunstâncias e respectiva gravidade para a apreciação da idoneidade, dos quais salientaremos a condenação definitiva por factos considerados ilícitos criminais, contra-ordenacionais ou outra, e cuja ponderação da sua relevância para o exercício de funções, ou a sua conexão com a actividade financeira, possa colocar em causa a idoneidade para o exercício de funções⁵⁷.

Neste âmbito, o BP poderá consultar e trocar informações com o Instituto de Seguros de Portugal (ISP), com a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) e com outras autoridades de supervisão, bem como consultar a base de dados de sanções da Autoridade Bancária Europeia⁵⁸.

⁵⁴ Cfr. Art.º 30.º - B, n.ºs 1, 2 e 12 do DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

⁵⁵ Cfr. Art.º 30.º - C, n.ºs 1, 3 e 6 do DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

⁵⁶ Cfr. Art.º 30.º - D, n.ºs 1 e 2 do DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

⁵⁷ Cfr. Art.º 30.º - D, n.ºs 3, 4, 5 e 6 do DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

⁵⁸ Cfr. Art.º 30.º - D, n.ºs 7 e 8 do DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

Por último, a idoneidade considera-se verificada quando os avaliados se encontrem registados junto da CMVM, do ISP ou de autoridades de supervisão da UE, quando esse registo esteja sujeito a exigências de controlo da idoneidade, a menos que factos supervenientes conduzam o BP a pronunciar-se em sentido contrário⁵⁹.

Relativamente a este diploma legal, e em concreto ao conceito de idoneidade neste âmbito e respectiva avaliação, importa consultar o douto parecer jurídico elaborado por insigne jurista. Considera o Professor Doutor Pedro Maia (2013) o art.º 30.º do RGICSF um “limite à autonomia privada dos accionistas de uma instituição de crédito” (p. 23) e uma “restrição ao direito fundamental de liberdade de escolha de profissão” (p. 23). Mais acrescenta que, a exigência de idoneidade prevista no diploma “...tem, por conseguinte, de se sujeitar a uma interpretação em conformidade com a CRP e restritiva...” (p. 23), em virtude de estarmos perante a restrição de um direito fundamental. Refere ainda que o juízo relativo à idoneidade assentaria “...numa inferência a partir de factos passados, pelo que somente actuações reiteradas, continuadas ou, apesar de pontuais, muito graves, permitem fundamentar tal inferência” (p. 25), pelo que nunca poderia ocorrer uma perda automática da idoneidade, sob pena de “...tal interpretação tornaria o preceito materialmente inconstitucional, pela patente violação do regime a que a restrição de direitos fundamentais se encontra sujeita” (p. 25).

⁵⁹ Cfr. Art.º 30.º - D, n.º 9 do DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

CAPÍTULO 5 - CONCLUSÃO

Chegados ao término do presente relatório, importa de alguma forma recordar a pergunta enunciada que deu início a este trabalho:

“Em que medida a avaliação da idoneidade dos candidatos a vigilantes de segurança privada, no processo de licenciamento, é vantajosa para o controlo administrativo da actividade de segurança privada?”

A avaliação da idoneidade não é utilizada em sede de apreciação administrativa no licenciamento dos candidatos a vigilante de segurança privada, em virtude de ausência de previsão legal que sustente essa avaliação. Ora, ao procurarmos aferir das vantagens desse procedimento para o controlo administrativo da actividade, constatamos que, não só não existe sustentação legal na actual LSP, como, face aos princípios constitucionais vigentes, muito dificilmente a avaliação da idoneidade será concretizável.

A frustração com esta conclusão implica o reconhecimento de uma dinâmica legal no âmbito da segurança privada distinta de outras áreas, como por exemplo no âmbito da Lei das Armas ou do RGICSF. Por outro lado, face aos interesses em causa (livre acesso a profissão e área de negócio), e às necessidades de investimento humano e material inerente à implementação de um processo desta natureza por parte da entidade de controlo, a avaliação da idoneidade não nos parece um processo nada fácil de implementar, não obstante os ganhos que fomos explicitando ao longo deste nosso estudo.

Seria de aprofundar neste âmbito e para já, a investigação dos parâmetros passíveis de avaliação num reconhecimento de idoneidade, podendo fundar-se os mesmos nas exigências previstas no Regulamento Europeu relativo aos vigilantes de transporte de valores, considerando-se a informação policial e o acesso às bases de dados, nacionais e internacionais, para formulação de um juízo crítico, nunca perdendo de vista as exigências constitucionais que identificámos no decurso deste trabalho. A própria Lei das Armas ou o RGICSF poderão ser ferramentas de partida atendendo à possibilidade de extensão da avaliação que é feita e às diversas circunstâncias previstas para a sua execução e implementação.

Ao reconhecermos os princípios constitucionais, procuramos de certa forma contextualizar as dificuldades que poderão advir da implementação de um sistema de avaliação de idoneidade, já que esta avaliação deverá ser encarada como uma medida preventiva de eventuais riscos e danos futuros, não deixando de consubstanciar em simultâneo um poder sancionatório, susceptível de colidir com o livre acesso à profissão ou o princípio da presunção da inocência.

Para afirmar da idoneidade de alguém, a lei portuguesa exige, de entre variadas condições, a existência de um registo criminal limpo, não obstante a jurisprudência não ser unânime, como verificámos no exemplo que expusemos no âmbito da Lei das Armas, em que um cidadão foi declarado idóneo, mesmo depois de ter sido condenado.

Deste modo, a ponderação e o equilíbrio entre este e outros factores, como por exemplo a restrição no acesso à profissão, os limites das medidas de segurança e das penas, e a presunção de inocência até trânsito em julgado versus o mercado de trabalho e a actividade económica terão de ser apreciados de uma forma sustentada e conscienciosa, prevenindo, antecipando ou evitando qualquer conflito com os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Porto, 16 de Fevereiro de 2015

Nuno Amorim Dias da Silva

Comissário

Por opção do autor, o presente relatório final foi redigido sem obedecer ao novo acordo ortográfico.

BIBLIOGRAFIA

- Assembleia da República. (1993). Lei n.º 276/93 de 10 de Agosto. *Diário da República*, 1ª Série - A, n.º 186, 4254-4260.
- Assembleia da República. (2006). Lei n.º 5/2006 de 23 de Fevereiro. *Diário da República*, 1ª Série - A, n.º 39, 1462-1489.
- Assembleia da República. (2007). Lei n.º 53/2007 de 31 de Agosto. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 168, 6065-6074.
- Assembleia da República. (2008). Lei n.º 38/2008 de 8 de Agosto. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 153, 5345-5346.
- Assembleia da República. (2008). Lei n.º 49/2008 de 27 de Agosto. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 165, 6038-6042.
- Assembleia da República. (2013). Lei n.º 34/2013 de 16 de Maio. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 94, 2921-2942.
- Banco de Portugal. (27 de Novembro de 2014). *Nota Técnica Sobre a Avaliação pelo Banco de Portugal da Idoneidade dos Membros dos Órgãos Sociais das Sociedade Supervisionadas*. Obtido em 31 de Janeiro de 2014, de www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/IntervencoesPublicas/Documents/intervpub20141117-2A.pdf
- Brito, M. N. (2009). Direito Administrativo de Polícia. In P. Otero, & P. Gonçalves, *Tratado de Direito Administrativo Especial, Volume I* (p. 305). Coimbra: Almedina.
- Canotilho, J. J., & Moreira, V. (1998). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (5ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- Clemente, P. (1998). Dissertação de Mestrado em Estratégia. 124. Massamá: Governo Civil do Distrito de Lisboa.
- Clemente, P. (2000). Tese de Doutoramento em Ciências Sociais. *A Polícia em Portugal - da Dimensão Política Contemporânea da Segurança Pública*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.
- Clemente, P. (2006). A Polícia em Portugal. In *Cadernos INA*, n.º 26. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.
- Cunha, J. G. (Abril de 2010). Monografia de Licenciatura. *Segurança Privada e Controlo Policial*. Lisboa: Instituto de Ciências Policiais e de Segurança Interna.
- Dicionário Português Online. (2015). *Idoneidade*. Obtido em 08 de Fevereiro de 2015, de www.lexico.pt/: <http://www.lexico.pt/idoneidade/>
- Gonçalves, P. (2005). *Entidades Privadas com Poderes Públicos - O exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*. Lisboa: Coleção Teses, Almedina.
- Maia, P. (19 de Novembro de 2013). *Parecer Jurídico*. Obtido em 08 de Fevereiro de 2015, de www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/Esclarecimentospublicos/Documents/BES_ParecerPedroMaia.pdf
- Ministère de la Sécurité Publique. (Dezembro de 2003). *Livre Blanc «La sécurité privée, partenaire de la sécurité intérieure»*. Obtido em 02 de Janeiro de 2015, de web site de securite

publique.gouv.qc.ca:

http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/securite_privée/livre_blanco_secprive_12-03.pdf

- Ministério da Administração Interna. (1986). Decreto-Lei n.º 282/86 de 5 de Setembro de 1988. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 204, 2443-2447.
- Ministério da Administração Interna. (2004). Decreto-Lei n.º 35/2004 de 21 de Fevereiro. *Diário da República*, 1ª Série - A, n.º 44, 932-941.
- Ministério da Administração Interna. (2011). Decreto-Lei n.º 126-B/2011 de 29 de Dezembro. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 249, 5516-(14)-(20).
- Ministério da Administração Interna. (2014). Portaria n.º 148/2014 de 18 de Julho. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 137, 3900-3909.
- Ministério das Finanças. (1992). Decreto-Lei n.º 298/92 de 31 de Dezembro. *Diário da República*, 1ª Série - A, n.º 301 - 6º Suplemento, 6056-(24)-(51).
- Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da Administração Interna. (2008). Portaria n.º 383/2008 de 29 de Maio. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 103, 3015-3020.
- Ministérios das Finanças e do Plano e da Administração Interna. (1979). Decreto-Lei n.º 298/79 de 17 de Agosto. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 189, 1979.
- Pereira, R. C. (1999). A actividade de segurança privada e os seus limites. In *Segurança Privada - Actas do 1.º seminário* (p. 37). Lisboa: Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna.
- Ribeiro, J. C. (2011). Fiscalização e aplicação dos diplomas legais de segurança privada. *1º Seminário Segurança Bancária (25 de Março)*. Lisboa, Portugal.
- Ribeiro, N. J. (1999). Monografia de Licenciatura. *Segurança Privada: Evolução e limites formais ao exercício da actividade*. Lisboa: Instituto de Ciências Policiais e de Segurança Interna.
- Rodrigues, N. P. (2011). *A segurança privada em Portugal: sistema e tendências*. Coimbra: Almedina.
- Sarmiento, M. (2013). *Guia prático sobre a metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses de doutoramento, dissertações de mestrado e trabalhos de investigação aplicada* (3ª ed.). Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Shearing, C. D., & Stenning, P. C. (1983). «Private Security: Implications for Social Control». In R. Reiner, *Policing, The International Library of Criminology, Criminal Justice and Penology, Volume I, Part V* (p. 494). Washington.
- Tribunal da Relação de Coimbra. (21 de Março de 2012). *Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra Processo n.º 47/08.9 TAAVZ.C3 Relator Juiz Desembargador José Eduardo Martins*. Obtido em 30 de Janeiro de 2015, de <http://www.trc.pt: http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/339804af378b7414802579e3004f1650?OpenDocument&Highlight=0,47%2F08>
- União Europeia. (2006). Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de Dezembro. *Jornal Oficial da União Europeia*(27 de Dezembro de 2006), L 376/36-68.
- União Europeia. (2011). Regulamento (UE) N.º 1214/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Novembro. *Jornal Oficial da União Europeia*(29 de Novembro de 2011), L 316/1-20.

Valente, M. G. (2007). Da Segurança Pública: Contributos para uma Tipologia. In J. B. Gouveia, & R. Pereira, *Estudos de Direito e Segurança* (p. 291). Coimbra: Almedina.

Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna



A AVALIAÇÃO DA IDONEIDADE DOS CANDIDATOS A VIGILANTE DE SEGURANÇA PRIVADA

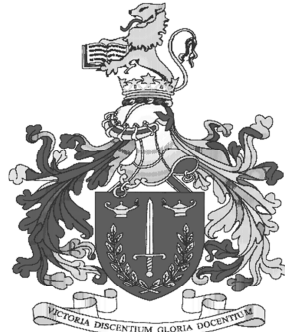
Relatório Final do Curso de Comando e Direção Policial

**Autor: Nuno Amorim Dias da Silva (Comissário)
Orientador: Luís Carlos Silva Serafim (Intendente)**

Lisboa, 16 de Fevereiro de 2015



INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



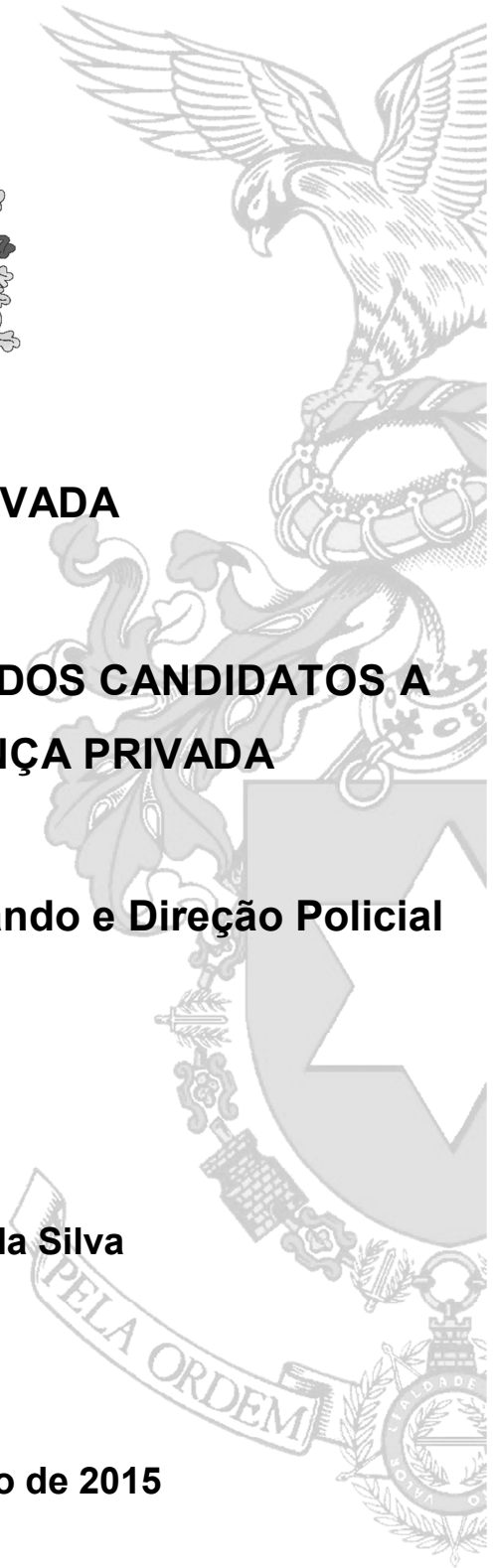
SEGURANÇA PRIVADA

A AVALIAÇÃO DA IDONEIDADE DOS CANDIDATOS A VIGILANTE DE SEGURANÇA PRIVADA

Relatório Final do Curso de Comando e Direção Policial

Nuno Amorim Dias da Silva

Lisboa, 16 de Fevereiro de 2015





Nuno Amorim Dias da Silva
Comissário

- Adjunto do Comandante da 1ª Divisão do Comando Metropolitano do Porto -

ORIENTADOR

LUÍS CARLOS SILVA SERAFIM
Intendente

Direcção Nacional

- Chefe de Divisão do Departamento de Segurança Privada -

DEDICATÓRIA

Aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

A realização deste relatório final é a fase terminal de um curso que obrigou todos aqueles que o frequentaram a dar o seu melhor, face às expectativas e exigências colocadas quer na organização, quer nos resultados perspectivados.

Ao elaborar este relatório final, regressei a tempos de saberes e exigências académicas, constituindo desafio que, por um lado, deu trabalho de sobra, mas, por outro, acabou por ser gratificante com o evoluir do tempo e face aos objectivos atingidos.

Sendo esta fase do curso um trabalho quase solitário, não seria justo deixar de agradecer a quem muito ajudou.

Começo por agradecer ao Sr. Intendente Luís Serafim, pelo privilégio de ter aceitado a árdua tarefa de me orientar. Acima de tudo pela disponibilidade e ajuda que foi inexcedível desde o início desta “empreitada difícil”, mas que se estende a Julho de 2008, quando iniciei funções no Departamento de Segurança Privada da Direcção Nacional da PSP. Serão sempre poucas as palavras para agradecer a ajuda, apoio e acompanhamento manifestado desde sempre.

Agradeço a todos os que de alguma forma, directa ou indirectamente, ajudaram na elaboração deste trabalho, em particular ao Sr. Intendente João Caetano, Comandante da 1ª Divisão do Comando Metropolitano do Porto, o Sr. Subintendente Norberto Rodrigues, do Departamento de Operações da Direcção Nacional da PSP e ao Sr. Subcomissário João Cunha do Departamento de Segurança Privada da Direcção Nacional da PSP.

Ao afamado “Trio do Norte”, pela amizade, ajuda e companheirismo demonstrado ao longo deste curso. Este Trio nasceu durante a frequência do Curso de Formação de Oficiais de Polícia, mas que se mantém até aos dias de hoje, forte e seguro!

Não posso deixar de manifestar o agradecimento profundo ao meu amigo e camarada Tito Fernandes. Tem sido um privilégio para mim poder contar com amizade dele.

No final desta longa lista, não poderei deixar de referir os meus pais: tudo aquilo que sou devo-o a eles. Sempre presentes.

Uma palavra especial ao meu pai, que me ajudou na realização de algumas tarefas imprescindíveis para a feitura deste relatório final.

ÍNDICE

RESUMO E PALAVRAS-CHAVE.....	1
SUMMARY AND KEY WORDS.....	2
LISTA DE ABREVIATURAS.....	3
EPÍGRAFE	5
CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO 2 - SEGURANÇA PRIVADA	11
2.1. - Conceito geral de segurança privada.....	11
2.2. - Evolução do quadro legal da segurança privada em Portugal	14
2.3. - O regime jurídico actual da segurança privada.....	18
CAPÍTULO 3 - CONTROLO ADMINISTRATIVO DA ACTIVIDADE DE SEGURANÇA PRIVADA	20
3.1. - Natureza da actividade.....	20
3.2. - Licenciamento da actividade de segurança privada em Portugal	22
CAPÍTULO 4 – A IDONEIDADE	27
4.1. - Idoneidade	27
4.2. - A avaliação da idoneidade nos vigilantes transportadores	28
4.3. - A avaliação da idoneidade nos candidatos à posse de arma de fogo	30
4.4. - A avaliação da idoneidade dos cidadãos que façam parte dos órgãos de administração e fiscalização de instituições de crédito	32
CAPÍTULO 5 - CONCLUSÃO.....	35
BIBLIOGRAFIA	37

RESUMO E PALAVRAS-CHAVE

A segurança de pessoas e bens tem vindo a ser partilhada pelo Estado com privados, com interesses comerciais, sendo esta, no entanto, uma área passível de conflitar com direitos, liberdades e garantias do cidadão.

A presente investigação constitui um singelo contributo para uma melhor compreensão da dificuldade em avaliar a idoneidade dos candidatos a vigilantes de Segurança Privada.

Os futuros vigilantes são co-responsáveis pela segurança da sociedade, depositando o Estado confiança no exercício das suas funções e no respeito destes pelos direitos do cidadão.

Nesta nova realidade, a avaliação de idoneidade será benéfica, ainda que com as limitações legais impostas e os princípios constitucionais vigentes, focalizando-se as dificuldades em materializar este procedimento.

Palavras-chave: Segurança privada; Idoneidade; Licenciamento.

SUMMARY AND KEY WORDS

People's and goods' security has been shared by the State with the private sector, which has commercial interests. However, this is an area prone to conflict with the citizens' rights and freedoms.

This research aims to be a humble contribution to a better understanding of the difficulty in assessing the suitability of candidates for private security guards.

The future private security guards will be jointly responsible for society security. Therefore, the State will place its confidence on the performance of their duties and their respect for the citizens' rights.

According to this new reality, the assessment of their suitability will be beneficial, despite the imposed legal restrictions and the existing constitutional principles, focusing on the difficulties in materializing this procedure.

Keywords: Private Security; Suitability; Licensing.

LISTA DE ABREVIATURAS

ARD	Assistente de recinto desportivo
Art.º	Artigo
ACT	Autoridade para as Condições de Trabalho
BP	Banco de Portugal
Cfr.	Conforme
CMVM	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSP	Conselho de Segurança Privada
DL	Decreto-Lei
DN	Direcção Nacional
DNAUOOS	Director Nacional Adjunto para a Unidade Orgânica de Operações e Segurança
EUROPOL	<i>European Police Office</i>
DR	Diário da República
DSP	Departamento de Segurança Privada
FSS	Forças e Serviços de Segurança
GNR	Guarda Nacional Republicana
IGAI	Inspecção Geral da Administração Interna
ISP	Instituto de Seguros de Portugal
INTERPOL	<i>International Criminal Police Organization</i>
LSP	Lei de Segurança Privada
MAI	Ministério da Administração Interna
MP	Ministério Público

PSP	Polícia de Segurança Pública
RGICSF	Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras
SIGESP	Sistema Integrado de Gestão de Segurança Privada
UE	União Europeia

EPÍGRAFE

*Um pessimista vê uma dificuldade em cada oportunidade;
um optimista vê uma oportunidade em cada dificuldade.*

Winston Churchill¹

¹ Disponível em <http://www.citador.pt/textos/a/winston-churchill> (consulta a 14 de fevereiro de 2015).

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

A segurança privada desempenha actualmente um papel de destaque a nível nacional e internacional, na medida em que a sua actividade tem vindo a estender-se a diversas áreas de negócio, assumindo novos papéis, e aproveitando-se do sentimento de insegurança dos cidadãos e da percepção que a própria sociedade possui relativamente aos fenómenos criminais.

Na vida quotidiana portuguesa essa actividade tem vindo a ganhar cada vez mais protagonismo, seja pelo impacto económico do sector, seja pela capacidade em gerar emprego, mas fundamentalmente porque tem conquistado áreas de negócio que o Estado tem vindo a concessionar aos privados. Este facto insere-se numa lógica de privatização de algumas funções de segurança, de funções de polícia (ou maioritariamente desenvolvidas pelas polícias) e pelo que se afirma quanto ao carácter complementar e subsidiário face às Forças e Serviços de Segurança (FSS).

A actividade de segurança privada é susceptível de conflitar com os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, facto que obriga a uma atenção redobrada por parte do Estado, no plano do seu licenciamento e regulação (com especial enfoque no licenciamento de empresas e vigilantes), bem como no plano da fiscalização, cujo controlo foi atribuído à Polícia de Segurança Pública (PSP) em 2007, à semelhança do que se verifica na maioria dos países da União Europeia (UE), onde o licenciamento, controlo e fiscalização desta actividade impende sobre as polícias.

A actuação da PSP não inibe a intervenção de outras entidades, no âmbito das suas competências próprias, designadamente e entre outras, a Inspecção Geral da Administração Interna (IGAI) ou a Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT).

Na sequência da atribuição de competências à PSP em matéria de segurança privada, foi criado o Departamento de Segurança Privada (DSP) em 2008, unidade nuclear da estrutura central da Direcção Nacional (DN) da PSP, departamento onde passou a ser exercido o controlo dessa actividade, mormente no campo de acção que pretendemos abordar: a análise dos processos dos candidatos a vigilante de segurança privada.

O licenciamento do pessoal de segurança privada obedece aos requisitos enunciados nos artigos 17.º e 22.º da Lei de Segurança Privada (LSP)², que estabelece o actual regime do exercício da actividade de segurança privada. Dos requisitos exigidos ao pessoal de segurança privada, não consta a idoneidade como factor fundamental, ao contrário, por exemplo, do previsto no Regulamento Europeu relativo ao transporte rodoviário profissional transfronteiriço de notas e moedas de euro, entre os Estados-membros que integram a união económica e monetária³. Por outro lado, a avaliação da idoneidade já é utilizada noutras situações, designadamente no âmbito dos candidatos à atribuição de licenças de uso e porte de arma, não devendo ser descartada a sua aferição no acesso à profissão de segurança privado.

A presente investigação decorre no âmbito do Curso de Comando e Direcção Policial, do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

É objectivo deste relatório final a demonstração da necessidade de avaliação da idoneidade dos candidatos ao exercício das funções de segurança privada, como um dos requisitos a integrar a instrução de um processo de candidatura a vigilante de segurança privado.

Em consequência, e no âmbito do “controlo administrativo da actividade de segurança privada”, propomos como título deste nosso estudo:

“A avaliação da idoneidade dos candidatos a vigilante de segurança privada”.

O interesse do tema revela-se pela sua originalidade e importância na actividade desenvolvida pelos vigilantes de segurança privada, inseridos numa actividade económica de vital importância, que pelas suas características particulares tem impacto na vida da sociedade e nos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. A PSP assume um papel fundamental pelas suas competências de licenciamento e fiscalização da actividade de segurança privada, como se referiu, impondo-se a realização de um pequeno estudo que demonstre a necessidade da verificação da idoneidade dos candidatos ao exercício das funções de vigilante e, simultaneamente, a demonstração das dificuldades dessa verificação pela ausência de ferramentas legais para o efeito.

² Cfr. Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

³ Cfr. Regulamento (UE) n.º 1214/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Novembro 2011.

Esta necessidade de avaliação de idoneidade, indo para além da exigência da ausência de condenações penais e contra-ordenacionais, prevista em Regulamento da UE, não pode deixar de observar os princípios fundamentais previstos na Constituição da República Portuguesa (CRP) e respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Vários estudos realizados relativos à actividade da segurança privada, apesar de atribuírem um papel relevante ao seu controlo pela PSP, incidem essencialmente em aspectos relativos ao recurso aos meios coercivos pelo pessoal de segurança privada, aos intervenientes no sector ou limites ao exercício da actividade de segurança privada.

Outra das características do licenciamento de segurança privada prende-se com o cumprimento de determinados requisitos administrativos da legislação que regula a actividade, descurando instrumentos que poderão analisar o candidato que se propõe a exercer as funções, como, por exemplo, a informação policial.

Pese embora a necessidade de rentabilização dos recursos humanos e logísticos do DSP da PSP, é cada vez mais exigida acuidade, eficácia e eficiência na atividade de licenciamento e fiscalização, suscitando questões operacionais, logísticas, materiais e culturais que terão de ser tidas em consideração, caso se opte por introduzir a avaliação da idoneidade dos candidatos, o que não acontece actualmente.

Com esta verificação, a atividade do DSP terá necessariamente de ir ao encontro das orientações emanadas pela UE no âmbito dos vigilantes transportadores, estendendo a verificação administrativa à avaliação da idoneidade recorrendo à informação policial, entre outros, e não só ao registo criminal, condenações criminais e contra-ordenacionais dos candidatos.

Neste contexto, esta investigação procura dar resposta à seguinte questão de partida:

Em que medida a avaliação da idoneidade dos candidatos a vigilantes de segurança privada, no processo de licenciamento, é vantajosa para o controlo administrativo da actividade de segurança privada?

Após a formulação da pergunta de partida, é necessário delimitar as variáveis de investigação, bem como enunciar determinados aspectos alvos de desenvolvimento durante a investigação científica, de modo a possibilitar melhor resposta à questão central. Assim sendo, a pergunta derivada será a seguinte:

Poderá a actividade licenciadora da PSP evoluir para a avaliação da idoneidade dos candidatos a vigilante de segurança privada à semelhança do que é efectuado para os candidatos à posse de uma arma de fogo?

Tendo em conta as questões de partida e derivada, propôs-se atingir o seguinte objectivo geral:

Aferir da necessidade de avaliação da idoneidade dos candidatos ao exercício de funções de segurança privada.

Tendo em conta o objectivo geral, restringiram-se as linhas orientadoras da investigação, visando perceber os motivos e as implicações da falta de avaliação da idoneidade e a ausência de previsão legal (ao contrário do que a PSP efectua aos candidatos à posse de arma de fogo, no âmbito da Lei das Armas).

A metodologia a adoptar para este relatório final basear-se-á na análise documental da legislação vigente relativa à actividade de segurança privada, bem como na análise de documentação conexa com a mesma, como bibliografia (monografias, livros técnicos) e documentos técnico-policiais.

A investigação em apreço dividir-se-á em cinco Capítulos, incluindo nestes a Introdução e a Conclusão. O trabalho tem início com o enquadramento da investigação e a sua pertinência, fundamentando-se a escolha do tema.

Tendo em consideração o enunciado, a investigação será dividida em três partes, a primeira incidindo no enquadramento temático da segurança privada, a segunda o controlo administrativo da actividade de segurança privada e a terceira a idoneidade e sua avaliação.

Na primeira parte caracterizaremos o conceito geral de segurança privada, fundamentando a nossa interpretação com recurso a alguns autores nacionais e estrangeiros, e dedicar-nos-emos à evolução do seu quadro legal.

Na segunda parte iremos abordar a natureza desta actividade (com suporte em autores nacionais) e o licenciamento, mais concretamente o licenciamento dos candidatos a vigilante de segurança privada, seus requisitos e incompatibilidades.

Na terceira parte do desenvolvimento iremos abordar o conceito de idoneidade (conceito vago e indeterminado, de difícil precisão), bem como abordaremos três regimes jurídicos distintos que comportam a avaliação da idoneidade em circunstâncias comparáveis [Regulamento Europeu dos vigilantes

transportadores, Lei das Armas e Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF)].

Para finalizar, a conclusão procurará responder à matéria em investigação, bem como tecer as limitações do estudo e as hipóteses para investigações futuras.

O trabalho termina com a bibliografia, legislação e sítios da internet consultados para a feitura do presente relatório.

CAPÍTULO 2 - SEGURANÇA PRIVADA

2.1. - Conceito geral de segurança privada

A segurança é um conceito vasto, assumindo dimensões e saberes variados. Abordando este relatório final de curso a vertente da segurança privada (no âmbito da segurança em sentido lato), torna-se importante precisar o que significa, hodiernamente, segurança privada e, no fundamental, de que estamos a falar quando abordamos este conceito.

Se por um lado a segurança é entendida como um domínio privilegiado da soberania do Estado, bem como expressão dos direitos, liberdades e garantias do cidadão, por outro, ao acrescentarmos a palavra “privada” a expressão assume outra dinâmica, neste propósito a intervenção de terceiros que não o Estado em si. Ora, esta intervenção é legitimada pelo próprio Estado, assumindo cada vez mais preponderância a partilha de responsabilidades entre este e os particulares, dadas as exigências actuais, quer por factores internos, quer por factores externos, a que não será alheia a complexidade da vida actual societária.

É de particular importância perguntar se o Estado assume por si só as responsabilidades em matéria de segurança ou, se, por outro lado, têm vindo a chamar os privados a assumir cada vez mais importância nas questões da garantia da segurança (Rodrigues, 2011).

Mas do que é que falamos quando nos referimos à segurança privada? Autores referem que a sua definição poderá ser obtida pela forma negativa, considerando o que a segurança privada não pode ter, excluindo desta forma militares, forças de segurança e todos os agentes públicos ajuramentados, mas também particulares e cidadãos que nunca tenham exercido funções no sector da segurança privada, ou ainda que esporadicamente, mas não abrangidos por legislação específica – “O que diferencia um agente de segurança privada de um cidadão que tenha exercido esporadicamente serviços de segurança privada, é a efectividade do seu trabalho, ou seja dedicar-se em exclusivo a esta actividade, e ser contratado e pago pelo sector privado” (Rodrigues, 2011, p. 81).

A segurança privada apresenta três características que definem a sua natureza: o carácter não especializado, os objectivos são definidos pelo contratante e, por ultimo, o carácter das sanções (Shearing & Stenning, 1983).

Para estes autores, e segundo as características indicadas, os elementos da segurança privada exercem funções diferenciadas da missão de segurança, tal como venda de bilhetes de acesso a um espaço privado ou controlo em superfícies comerciais. A definição do serviço de segurança privada será sempre de quem contrata, tendo em conta aquilo que afecta os seus interesses particulares. Ou seja, há um direccionamento do serviço não para o interesse geral da comunidade, mas para que os interesses de quem contrata sejam assegurados, e, em caso de conflito, resolver o mesmo de imediato, evitando o recurso ao sistema de justiça formal – “É prática corrente da segurança privada tentar que os conflitos sejam resolvidos ao nível interno sem recurso ao sistema formal. A solução com recurso aos tribunais acarreta normalmente um conjunto de preocupações para os contratantes da segurança privada, como o tempo dispendido, custos de imagem, etc., pelo que a solução adoptada passa pela resolução interna sempre que possível” (Rodrigues, 2011, p. 81). A aplicação de sanções no decurso da actividade da segurança privada está reservada ao Estado, face à capacidade daquela actividade (empresarial e virada para a obtenção de lucro), mas, por outro lado, existe da parte da actividade de segurança privada a capacidade de aplicar sanções, como impedir ou interditar o acesso de particulares a espaços de domínio privado, sanções essas que podem até ser entendidas como mais eficazes que a sanção administrativa aplicada pelo Estado, através da sua administração pública. Mas aqui há que destringir aplicação de uma sanção advinda de poder privado e não emanada por qualquer poder público (Rodrigues, 2011).

Neste momento importa recordar que a segurança privada poderá ser uma forma de policiamento lucrativo, limitando-se esse policiamento aos interesses e objectivos da empresa, orientando a sua ação para a necessidade de gerar lucro económico e financeiro (Ribeiro N. J., 1999).

Para o Ministério do Interior do Quebec (Canadá), a definição de segurança privada encontra-se plasmada no livro branco sobre a segurança privada: “A segurança privada corresponde ao conjunto de actividades, serviços, medidas e dispositivos destinados à protecção de bens, informação e de pessoas, que são

oferecidos e assegurados no quadro dum mercado privado⁴ (Ministère de la Sécurité Publique, 2003, p. 9).

Definição aproximada da legislação portuguesa em matéria de segurança privada, podemos obter de Buchin: “os trabalhadores independentes, as empresas de segurança privada, as empresas ou organizações com financiamento privado que fornecem serviços reportados à protecção, seja a um cliente específico com remuneração, seja a um individuo ou entidade que os emprega, seja a si mesmo, com o fim de salvaguardar a uma pessoa, os seus bens privados ou os seus interesses contra diferentes riscos” (Buchin *apud* Clemente, 1998, p. 124)

Importa, ainda, referir a definição de segurança privada vertida pelo legislador na LSP, a qual poderá ser obtida através da actividade de segurança privada e o tipo de serviços que a mesma compreende. Desta forma, de acordo com a LSP, que estabeleceu o regime do exercício da actividade de segurança privada e procedeu à primeira alteração da Lei de Organização da Investigação Criminal⁵, considera-se segurança privada: “A prestação de serviços a terceiros por entidades privadas com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes” e “A organização, por quaisquer entidades e em proveito próprio, de serviços de autoprotecção, com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes”⁶.

Desta forma, poderemos mencionar que a actividade de segurança privada visa abarcar os serviços organizados de cariz privado, que prestam serviços de segurança a terceiros (designados por empresas de segurança privada), bem como a organização (por quaisquer entidades, sejam elas privadas ou não), de serviços destinados à sua autoprotecção (Rodrigues, 2011), incluindo, ainda, neste âmbito a actividade de formação profissional do pessoal de segurança privada.

Por último, o conceito de segurança privada para as Nações Unidas define-se como “...um conjunto de actividades, serviços, medidas e equipamentos, com a finalidade de proteger a propriedade, a informação e pessoas, as quais se

⁴ Tradução livre da responsabilidade do autor “*La sécurité privée correspond à l’ensemble des activités, des services, des mesures et des dispositifs, destinés à la protection des biens, des renseignements et des personnes et qui sont offerts et assurés dans le cadre d’un marché privé*”.

⁵ Cfr. Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto.

⁶ Cfr. Art.º 1.º, n.º 3, alíneas a) e b), da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

desenvolvem de acordo com princípios de economia de mercado” (Ribeiro J. C., 2011, p. 5).

Será neste âmbito de actividade com cariz económico, mas tendo em vista uma função subsidiária e complementar das FSS, que a segurança privada exerce e ocupa o seu “espaço”, sendo que os Estados intervêm com funções de regulação e supervisão (Ribeiro J. C., 2011).

2.2. - Evolução do quadro legal da segurança privada em Portugal

A primeira empresa de segurança privada conhecida em Portugal remonta à década de 60, com a criação da empresa “Custódia - Organização de Vigilância e Prevenção, Lda.”, com escritura efectuada no cartório notarial de Sintra, em 17 de Maio de 1965 (Rodrigues, 2011), sendo, no entanto, de referir que são conhecidas soluções de segurança privada prestadas de forma organizada, nas ex-colónias Portuguesas, em especial Angola e Moçambique, quer nas empresas que se dedicavam à exploração de diamantes e produção de algodão e café (Angola), quer na segurança do *pipeline* Untali/Beira (Moçambique) (Ribeiro J. C., 2011).

Em 1979 foi aprovada legislação⁷ que vem obrigar as instituições bancárias e de crédito a instituírem o seu próprio sistema de segurança e vigilância (constituindo disposições em matéria de segurança privada). A esta inovação legislativa poderá estar associada a ocorrência de actos criminosos contra os bancos, designadamente as acções levadas a cabo pela organização “FP 25 de Abril”, e que obrigariam os bancos a tomarem medidas de protecção das agências bancárias. Face à ausência de meios próprios, as entidades bancárias contratualizaram serviços de segurança a empresas especializadas (Rodrigues, 2011).

Devido à evolução da vida em sociedade, o legislador foi criando normas que visam, de certa forma, a protecção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, mas também propiciaram o aparecimento de novas áreas de negócio e desenvolvimento de actividade económica geradora de emprego e riqueza. São várias as empresas que já actuavam no mercado da segurança, exercendo e prestando serviços de segurança na área industrial, comercial e de transporte de

⁷ Cfr. DL n.º 298/79, de 17 de Agosto.

valores, bem como a comercialização de dispositivos técnicos de segurança, quer para estabelecimentos comerciais e industriais, quer para residências.

Com esse desiderato, o enquadramento legal da segurança privada teve em 1986 o seu primeiro quadro normativo⁸, e em que o objecto da segurança privada era definido como “a protecção de bens, móveis e imóveis, a vigilância e controlo de acesso, permanência e circulação de pessoas em instalações, edifícios e locais fechados ou vedados, nos termos da lei, ao público em geral, a elaboração de estudos de segurança, o fabrico e comercialização de material de segurança e respectivos equipamentos técnicos”.

Neste âmbito, foi preocupação do legislador o reforço das competências das FSS, articulando a actividade de segurança pública e privada tendo por base o princípio da subsidiariedade. A fiscalização da actividade era competência das forças de segurança: PSP e Guarda Nacional Republicana (GNR).

Em 1993, com aprovação de novo diploma legal⁹, o objecto da segurança privada compreendia a elaboração de estudos de segurança, o fabrico e comercialização de material e equipamento de segurança, bem como a elaboração dos respectivos regulamentos técnicos, a instalação e manutenção de material e equipamentos de segurança, a instalação e gestão de centrais de alarme, a protecção de bens móveis e imóveis, a vigilância e controlo de acesso, permanência e circulação de pessoas em instalações, edifícios ou recintos fechados, vedados ou de acesso condicionado, nos termos da lei, ao público em geral, o transporte, guarda e tratamento de fundos e valores e a formação de pessoal de vigilância.

Saliente-se que, com a entrada em vigor deste diploma legal, a actividade de segurança privada passou a ser encarada como complementar das actividades desenvolvidas por FSS, bem como foram clarificados os conceitos de empresa de segurança privada e de serviço de autoprotecção. Por fim, reforçaram-se as exigências do recrutamento e selecção do pessoal de segurança privada, com grande enfoque na formação profissional dos vigilantes. Ainda neste âmbito, foi prevista a incompatibilidade do serviço de segurança privada com o exercício de funções na administração central, regional e local (Cunha, 2010). Seria criado o Conselho de Segurança Privada (CSP) como órgão coordenador da fiscalização

⁸ Cfr. DL n.º 282/86, de 5 de Setembro.

⁹ Cfr. DL n.º 276/93, de 10 de Agosto.

da actividade, mas esta continuaria a ser exercida operacionalmente pelas forças de segurança, PSP e GNR.

Posteriormente, com nova alteração legislativa¹⁰, foram retiradas algumas das funções consideradas instrumentais para a actividade de segurança privada (estudos de segurança, fabrico e comercialização de material e equipamento de segurança), definindo como objecto da segurança privada a exploração e gestão de centrais de recepção e monitorização de alarmes de roubo e intrusão, bem como a gestão, manutenção e exploração de sistemas de segurança, a vigilância de bens móveis e imóveis e o controlo da entrada, saída e presença de pessoas, bem como a prevenção da entrada de armas, substâncias, engenhos e objectos de uso e porte legalmente proibidos em edifícios e recintos de acesso vedado ou condicionado ao público, o acompanhamento, defesa e protecção de pessoas e o transporte, guarda, tratamento e a distribuição de valores.

Este diploma visou, fundamentalmente, actualizar princípios e conceitos, limitando as competências do pessoal de segurança privada, marcando a distinção entre segurança privada e segurança pública, introduzindo, ainda, a nova componente de protecção e acompanhamento de pessoas, sem prejuízo das competências das FSS. O CSP passou a ser um órgão de consulta. É importante realçar que com este diploma a nacionalidade portuguesa deixa de ser requisito essencial, abrindo-se a possibilidade da actividade ser exercida por cidadão português, por cidadão de um Estado membro da UE ou de espaço económico europeu, bem como cidadão de país de língua oficial portuguesa, em condições de reciprocidade.

Em 2004, foi aprovado novo diploma legal¹¹, fruto das exigências de adaptação da legislação nacional ao direito comunitário, que define como objecto da segurança privada a vigilância de bens móveis e imóveis e o controlo de entrada, presença e saída de pessoas, bem como a prevenção da entrada de armas, substâncias, engenhos e objectos de uso e porte legalmente proibidos em edifícios e recintos de acesso vedado ou condicionado ao público, a protecção pessoal, a exploração e a gestão de centrais de recepção e monitorização de alarmes, bem como o transporte, a guarda, o tratamento e a distribuição de valores.

¹⁰ Cfr. DL n.º 231/98, de 22 de Julho.

¹¹ Cfr. DL n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro.

Destaca-se a possibilidade dos vigilantes poderem efectuar revistas de prevenção e segurança no controlo de acessos a determinados locais, visando impedir entrada de artigos proibidos, sendo exemplo disso mesmo as revistas efectuados pelos Assistente de recinto desportivo (ARD) e os vigilantes de segurança aeroportuária, podendo recorrer a meios técnicos para esse efeito.

Ao CSP compete, para além de outras funções já previstas, a elaboração do Relatório Anual de Segurança Interna, bem como a pronúncia sobre a possibilidade de utilização de novos meios de segurança e ainda propor novas ferramentas legislativas no âmbito da actividade.

Realça-se, também, a possibilidade de ser interdito o exercício de funções ou a prestação de serviços de segurança privada a quem tenha sido sancionado com pena expulsiva das Forças Armadas, Sistema de Informações da República, ou FSS, sendo também vedado o exercício de funções a quem tenha desempenhado funções de fiscalização da segurança privada nos três anos antecedentes¹².

Em 2008 operou-se uma alteração legislativa com grande impacto no regime jurídico da actividade da segurança privada¹³. A nova LSP vem prever, pela primeira vez, a criminalização da conduta do exercício ilegal de funções de segurança privada. Desta forma, quem prestasse serviços de segurança privada sem o necessário alvará ou licença ou exercesse as funções de vigilante não sendo titular de cartão profissional, veria a sua conduta punida com pena de prisão ou com pena de multa até 240 dias, se pena mais grave lhe não coubesse por outra disposição legal. Seria ainda punido na mesma pena quem utilizasse os serviços ou pessoas mencionados anteriormente, sabendo que a prestação de serviços de segurança se realizasse sem o necessário alvará ou licença, ou que as funções de vigilância não seriam exercidas por titular de cartão profissional¹⁴. Nesta matéria importa referir que ao criminalizar-se o exercício ilegal da actividade de segurança privada, também se permitiu aos Órgãos de Polícia Criminal o recurso a outras diligências e ferramentas processuais, que até aqui não seriam admissíveis em processo contra-ordenacional, visando uma possibilidade de recolha de prova e tornando mais eficiente o combate a este tipo de crime em específico (Marta *apud* Cunha, 2010, p. 25).

¹² Cfr. Art.º 8.º, n.º 1, alíneas f) e g), do DL n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro.

¹³ Cfr. Lei n.º 38/2008, de 08 de Agosto.

¹⁴ Cfr. Art.º 32.º - A, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 38/2008, de 08 de Agosto.

Por último, a aprovação do regime legal em vigor¹⁵, que abordaremos no capítulo seguinte.

2.3. - O regime jurídico actual da segurança privada

A LSP define como objecto da segurança privada:

- “A vigilância de bens móveis e imóveis e o controlo de entrada, presença e saída de pessoas, bem como a prevenção da entrada de armas, substâncias e artigos de uso e porte proibidos ou susceptíveis de provocar actos de violência no interior de edifícios ou outros locais, públicos ou privados, de acesso vedado ou condicionado ao público;
- A protecção pessoal, sem prejuízo das competências exclusivas atribuídas às forças de segurança;
- A exploração e a gestão de centrais de recepção e monitorização de sinais de alarme e de videovigilância, assim como serviços de resposta cuja realização não seja da competência das FSS;
- O transporte, a guarda, o tratamento e a distribuição de fundos e valores e demais objectos que pelo seu valor económico possam requerer protecção especial, sem prejuízo das actividades próprias das instituições financeiras reguladas por norma especial;
- O rastreio, inspeção e filtragem de bagagens e cargas e o controlo de passageiros no acesso a zonas restritas de segurança nos portos e aeroportos, bem como a prevenção da entrada de armas, substâncias e artigos de uso e porte proibidos ou susceptíveis de provocar actos de violência nos aeroportos, nos portos e no interior de aeronaves e navios, sem prejuízo das competências exclusivas atribuídas às FSS;
- A fiscalização de títulos de transporte, sob a supervisão da entidade pública competente ou da entidade titular de uma concessão de transporte público, e, ainda, a elaboração de estudos e planos de segurança e de projectos de organização e montagem de serviços de segurança privada previstos na presente lei”.

¹⁵

Cfr. Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

Ou seja, mantêm-se as áreas tradicionais de negócio da actividade, voltam a ser incluídas as actividades consideradas instrumentais como a elaboração de estudos e planos de segurança, mas acrescenta-se a fiscalização de títulos de transporte, função que até aqui se encontrava vedada às empresas de segurança privada.

CAPÍTULO 3 - CONTROLO ADMINISTRATIVO DA ACTIVIDADE DE SEGURANÇA PRIVADA

3.1. - Natureza da actividade

O exercício da actividade de segurança privada é susceptível de colidir com os direitos, liberdades e garantias do cidadão. O impacto dessa actividade deverá ser mitigado ou devidamente balizado, pelo que a prestação de serviços de segurança privada terá de ocorrer num claro e preciso enquadramento legal, quiçá mais restrito que o próprio quadro legal previsto para o exercício do poder público conferido às FSS. Com isto queremos dizer que o Estado, ao conceder autorizações e licenças para a prestação de serviços de segurança, terá de ser criterioso na avaliação que fará, quer às empresas que se proponham desenvolver esta actividade económica, quer aos cidadãos que pretendem exercer as funções de vigilante de segurança privada.

Incumbe ao Estado - e o Legislador disso tem bem presente - a definição de critérios e requisitos que sejam demonstrativos da capacidade e intenção de desenvolver a actividade de segurança privada. Tal desiderato visa a prossecução de uma actividade económica lucrativa, mas nunca em prejuízo do interesse comunitário e público, sob pena de, em última análise, a administração verificar o incumprimento desses requisitos e deveres, e ter de cessar a actividade empresarial coercivamente ou cessar o licenciamento para o exercício da profissão.

A actividade de segurança privada é subsidiária e complementar à actividade desenvolvida pelas FSS (ainda que alguns autores questionem esta função complementar, defendendo que apenas a função subsidiária lhe deve ser reservada (Valente, 2007)), constituindo desta forma uma vertente muito importante na segurança colectiva (se bem que prosseguindo interesses particulares) e contribuindo para a prevenção e dissuasão de ilícitos criminais. O reconhecimento da sua importância passou pela transferência de responsabilidades do poder público para o poder privado, com reserva de lei (Brito, 2003) e o Estado tem vindo a confiar poderes que consubstanciam um verdadeiro exercício dos poderes de autoridades, nalguns casos, qualificando-os

como colaboradores no exercício da actividade pública de polícia (Gonçalves, 2005).

Pese embora estas concessões e cedências do poder público aos privados, a segurança privada não substituiu a actividade desenvolvida pelos corpos de segurança pública do Estado (Clemente, 2000), assim como o Estado não abdicou do monopólio do uso da força. No entanto, acaba por partilhar com os privados a execução das tarefas que visam a segurança comum, através de concessões e contratualizações aos mesmos (Clemente, 2006).

A título de exemplo, refira-se que o pessoal de vigilância pode fazer uso de meios de defesa, designadamente o porte de arma da classe E¹⁶, estando sujeito ao regime geral de uso e porte de arma. Todavia, o porte de arma em serviço está sujeito a autorização por escrito pela entidade patronal (podendo ser revogada a todo tempo) e devendo a mesma ser comunicada no mais curto prazo possível (não podendo exceder 24 horas) à DN da PSP¹⁷.

Por outro lado, ainda que a reserva do uso da força seja do Estado, este não possui o monopólio de satisfazer a necessidade colectiva de segurança (Pereira, 1999), uma vez que a segurança cabe a todos.

A legislação tem proibido as empresas de segurança privada de exercerem funções susceptíveis de serem confundidas com aquelas que são desenvolvidas pelas FSS, proibindo inclusive qualquer tipo de função que possa interferir com a acção daquelas, no âmbito das suas competências de autoridade.

A privatização de algumas das funções policiais contribui para a expansão da actividade de segurança privada, que poderá dar um contributo importante na salvaguarda da segurança interna, mas que em momento algum poderá substituir o Estado ou imiscuir-se nas funções das forças de segurança (Rodrigues, 2011).

¹⁶ Cfr. Art.º 32.º, da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio e Alíneas a) e b) do n.º 7 do art.º 3.º da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro, são armas da classe E: a) Os aerossóis de defesa com gás cujo princípio activo seja a capsaicina ou oleoresina de capsicum (gás pimenta) com uma concentração não superior a 5 % e que não possam ser confundíveis com armas de outra classe ou com outros objectos; b) As armas eléctricas até 200 000 V, com mecanismo de segurança e que não possam ser confundíveis com armas de outra classe ou com outros objectos; c) As armas de fogo e suas munições, de produção industrial, unicamente aptas a disparar balas não metálicas ou a impulsionar dispositivos, concebidas de origem para eliminar qualquer possibilidade de agressão letal e que tenham merecido homologação por parte da DN da PSP.

¹⁷ Cfr. Art.º 32.º, n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

3.2. - Licenciamento da actividade de segurança privada em Portugal

Em 2006, no seguimento da aprovação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, o Ministério da Administração Interna (MAI) através da aprovação da sua lei orgânica, transferiu as competências da Secretaria Geral do Ministério para a PSP e, internamente, foi criado o DSP para o exercício de competências de licenciamento, controlo da actividade e respectiva formação, e fiscalização nos termos da Lei¹⁸, em cooperação e sem prejuízo do exercício de competências próprias de outras FSS, bem como da IGAI.

As competências nesta área são exercidas pelo DSP desde 2008 (inicialmente, e de forma transitória, foram exercidas pelo Departamento de Operações), uma das unidades orgânicas nucleares da DN da PSP, na dependência do Director Nacional Adjunto para a Unidade Orgânica de Operações e Segurança (DNAUOOS), sendo ainda complementados pelas acções de fiscalização dos comandos metropolitanos, regionais e distritais.

Ao DSP foram atribuídas competências para apreciação de pedidos de licenciamento no âmbito da segurança privada (alvarás, licenças de autoprotecção e autorizações de entidades formadoras e consultoras), emissão de cartões para vigilantes e instrução de processos contra-ordenacionais relacionados com a actividade e elaboração da respectiva decisão.

Mais detalhadamente, as competências mais importantes desta unidade orgânica nuclear da DN da PSP são as seguintes¹⁹:

- “Proceder à emissão de alvarás, licenças e respectivos averbamentos e proceder às necessárias notificações;
- Proceder à emissão, renovação e controlo do cartão profissional destinado ao pessoal das empresas do sector;
- Manter actualizado o sistema integrado de informação das entidades que exerçam a actividade de segurança privada, bem como dos respectivos administradores, gerentes, responsáveis pelos serviços de autoprotecção, directores de segurança e pessoal de vigilância;

¹⁸

Cfr. Art.º 3.º, alínea d), da Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto.

¹⁹

Cfr. Art.º 8.º da Portaria nº 383/2008 de 29 de Maio.

- Fiscalizar a actividade de segurança privada, em cooperação com as demais FSS e com a IGAI;
- Estabelecer e difundir as normas de conduta operacional e as normas técnicas de fiscalização;
- Instruir os processos de contra-ordenação relativos à actividade de segurança privada;
- Instruir processos relativos ao cancelamento de alvarás e licenças emitidos;
- Manter actualizado o registo das entidades às quais tenham sido aplicadas sanções por violação das normas reguladoras da actividade de segurança privada;
- Prestar apoio técnico ao CSP”.

Actualmente, a lei orgânica do MAI estipula que é atribuição daquele ministério regular, fiscalizar e controlar a actividade de segurança privada²⁰, estando as competências legais no âmbito desta actividade delegadas no DNAUOOS, com excepção das revistas pessoais de prevenção e segurança²¹ cuja competência recaiu no Director Nacional da PSP.

De acordo com a LSP existem duas formas de desenvolver serviços de segurança privada²²:

- “A prestação de serviços a terceiros por entidades privadas com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes;
- A organização, por quaisquer entidades e em proveito próprio, de serviços de autoprotecção, com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes”.

Para a prestação de serviços de segurança nas duas modalidades descritas, o Estado exige autorização prévia, através da competente emissão de alvarás, no caso da prestação de serviços de segurança por entidades privadas, e licenças no caso de serviços de autoprotecção.

A actividade de formação profissional do pessoal de segurança privada e a actividade de consultora de segurança privada, só pode ser exercida mediante

²⁰ Cfr. Art.º 2.º, alínea f), do DL n.º 126-B/2011, de 29 de Dezembro.

²¹ Cfr. Art.º 19.º, n.º 2, da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

²² Cfr. Art.º 1.º, n.º 3, alíneas a) e b) da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

autorização, após verificação do cumprimento dos requisitos exigidos legalmente.²³

Para o efeito, as entidades privadas que pretendam exercer as actividades mencionadas deverão formular o seu pedido de emissão de alvará, licença ou autorização junto do DSP, competindo a este Departamento a instrução do processo.

Para execução dos diferentes tipos de serviço as entidades deverão possuir pessoal de segurança privada ou de vigilância, sendo que a LSP se refere ao “Pessoal de segurança privada” como “...as pessoas integradas em grupos profissionais ou profissões que exerçam ou compreendam o exercício das funções de pessoal de vigilância e director de segurança...”, e a “Pessoal de vigilância” como “...o trabalhador, devidamente habilitado e autorizado a exercer as funções previstas na lei, vinculado por contrato de trabalho a entidades titulares de alvará ou licença”.²⁴

No aspecto que interessa para o presente trabalho, importa conhecer as funções do pessoal de segurança privada, bem como os requisitos e incompatibilidades para o exercício da actividade.

A profissão de vigilante é uma profissão regulada e sujeita à obtenção de título profissional, bem como ao cumprimento dos requisitos e exigências previstos na LSP²⁵, que iremos abordar mais adiante.

No caso em apreço, o vigilante de segurança privada, após obtenção do título respectivo, pode exercer as seguintes funções²⁶:

- “Vigilante;
- Segurança - porteiro;
- Vigilante de protecção e acompanhamento pessoal;
- ARD;
- Assistente de recinto de espectáculos;
- Assistente de portos e aeroportos;
- Vigilante de transporte de valores;
- Fiscal de exploração de transportes públicos;
- Operador de central de alarmes”.

²³ Cfr. Art.º 16.º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

²⁴ Cfr. Art.º 2.º, alíneas i) e j) da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

²⁵ Cfr. Art.º 22.º da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

²⁶ Cfr. Art.º 17.º, n.º3 da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

Não sendo as funções pelos vigilantes objecto deste pequeno estudo, iremos verificar as condicionantes impostas pela legislação actual no sentido de um cidadão obter a competente autorização para o exercício de funções de vigilante, designadamente os requisitos e incompatibilidades²⁷.

Assim, o candidato ao exercício da função de vigilante deve:

- “Ser cidadão português, de um Estado membro da UE, de um Estado parte do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu ou, em condições de reciprocidade, de um Estado de língua oficial portuguesa;
- Possuir a escolaridade obrigatória;
- Possuir plena capacidade civil;
- Não exercer, nem ter exercido, as funções de gerente ou administrador de entidade autorizada para o exercício da atividade de segurança privada condenada, por decisão definitiva ou transitada em julgado, nos três anos precedentes, pela prática de três contra-ordenações muito graves previstas no DL n.º 35/2004, de 21 de fevereiro, alterado pelo DL n.º 198/2005, de 10 de novembro, pela Lei n.º 38/2008, de 8 de agosto, e pelos DL.s n.ºs 135/2010, de 27 de dezembro, e 114/2011, de 30 de novembro, na presente lei ou em legislação laboral ou relativa à segurança social, ou pela prática de três contra-ordenações graves previstas em legislação fiscal;
- Não ter sido condenado, por sentença transitada em julgado, pela prática de crime doloso previsto no Código Penal e demais legislação penal;
- Não exercer, nem ter exercido, a qualquer título, cargo ou função de fiscalização do exercício da atividade de segurança privada nos três anos precedentes;
- Não ter sido sancionado, por decisão transitada em julgado, com a pena de separação de serviço ou pena de natureza expulsiva das Forças Armadas, dos serviços que integram o Sistema de Informações da República Portuguesa ou das FSS, ou com qualquer outra pena que inviabilize a manutenção do vínculo funcional.”

Relativamente a estes requisitos o pessoal de vigilância deve preencher, permanente e cumulativamente, os requisitos previstos nas alíneas a), d), f) e g)²⁸.

²⁷ Cfr. Art.º 22, n.º 1 da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

²⁸ Cfr. Art.º 22, n.º 2 da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

No entanto, para além destes requisitos gerais, existem ainda requisitos específicos para o exercício da profissão de segurança privada²⁹:

- “Possuir as condições mínimas de aptidão física, mental e psicológicas exigidas para o exercício das suas funções;
- Ter frequentado, com aproveitamento, cursos de formação nos termos estabelecidos no art.º 25.º, ou cursos idênticos ministrados e reconhecidos noutro Estado membro da UE, ou em Estado parte do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu”.

Para efeitos da aferição de eventuais condenações ou da prática de crimes dolosos previsto no Código Penal e demais legislação penal, deverá ser apresentado certificado de registo criminal para fins especiais³⁰.

Aos candidatos a vigilantes de segurança privada exige-se formação adequada e certificada, devendo ainda demonstrar, a todo tempo, que reúnem condições físicas e psicológicas para o desempenho de funções.

Ou seja, qualquer candidato que se apresente e reúna os requisitos exigidos administrativamente, poderá submeter o seu pedido de obtenção de autorização para o exercício de funções de segurança privado junto do DSP, limitando-se este a fazer uma verificação administrativa da documentação apresentada, não sendo referida a questão da idoneidade no processo de candidatura ou requisito para os futuros vigilantes.

²⁹ Cfr. Art.º 22, n.º 5 da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

³⁰ Cfr. Art.º 22, n.º 9 da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

CAPÍTULO 4 – A IDONEIDADE

4.1. – Idoneidade

Quando falamos de idoneidade, do que estamos a falar em concreto?

Relativamente ao significado da palavra, diremos que é “característica de algo ou de alguém que é idóneo; que tem competência; que possui aptidão adquirida através da experiência. Provém do latim: *idoneitas*. São sinónimos do termo idoneidade: aptidão, autoridade, capacidade, competência, habilidade, habilitação e mérito” (Dicionário Português Online, 2015).

Como antónimos de idoneidade encontramos: inidoneidade, “inabilidade, incapacidade, incompetência e insuficiência” (Dicionário Português Online, 2015).

Ou seja, o conceito de idoneidade é vago e indeterminado, sendo difícil precisá-lo sem ter de recorrer a situações exemplificativas ou análogas, designadamente através de decisões condenatórias e transitadas em julgado, para se justificar a gravidade ou a reincidência. De facto, convém que a apreciação da idoneidade se faça à luz de critérios objectivos, sob pena do poder discricionário da administração perder sustentação.

Abordando a questão do ponto de vista constitucional, importa trazer à colação os princípios fundamentais dos limites das penas e medidas de segurança³¹, a presunção da inocência até ao trânsito em julgado³² e o de escolha de profissão³³. Na verdade, a apreciação da idoneidade terá sempre de ter em conta estes três princípios fundamentais, atendendo a que poderemos estar perante uma restrição do exercício de direitos, sendo de considerar a verificação de idoneidade como exemplo da supervisão inspectiva ou correctiva, procurando prevenir ou corrigir riscos futuros.

Não deixa de ser de difícil vislumbre, em abstracto, a fixação de critérios normativos que formalizem o que é ou não idóneo, pelo que nos deveremos guiar pelos princípios do exercício da discricionariedade administrativa: igualdade, não discriminação, imparcialidade, boa-fé e proporcionalidade. A estes princípios não se poderá deixar de considerar que para comprovar factos com interesse e

³¹ Cfr. Art.º 30.º, n.º 4 da CRP

³² Cfr. Art.º 32.º, n.º 2 da CRP

³³ Cfr. Art.º 47.º, n.º 1.º da CRP

relevância na apreciação da idoneidade, todos os meios de prova terão de obedecer aos requisitos legais e cooperação internacional, ainda que passíveis de contraditório por parte do interessado, em sede de apreciação administrativa (Banco de Portugal, 2014).

No entanto, ao considerarmos a exigência de decisão judicial condenatória transitada em julgado estaremos perante lapso temporal, que em muitos casos é bastante longo, o poderá inviabilizar o processo de avaliação de idoneidade. Assim, como exemplo, poderíamos referir a situação hipotética de um cidadão luso-americano, procurado pelas autoridades norte-americanas por crimes graves (ex. associação criminosa e homicídio), mas que por impossibilidade de julgamento naquele país e cumprimento de mandado de detenção internacional (ex. com alerta em base de dados da INTERPOL), poderia solicitar e ser-lhe concedida autorização para o exercício das funções de vigilante em Portugal.

Face ao exposto, e recorrendo a três exemplos de avaliação (verificação) de candidatos (ou autorizações já concedidas) para vigilantes transportadores, licenças de uso e porte de arma, no caso das armas ou de candidatos ao exercício de funções no sector económico, analisemos os respectivos diplomas legais e as modalidades previstas para avaliação da idoneidade ou tentativa de avaliação (verificação).

4.2. - A avaliação da idoneidade nos vigilantes transportadores

O transporte rodoviário profissional transfronteiriço de notas e moedas de euro entre os Estados-membros da área do euro tem aumentado exponencialmente. Este facto levou a UE a adoptar medidas legislativas que visam proceder à harmonização do transporte de numerário no espaço europeu e a atingir a liberdade de circulação do euro que o próprio princípio da moeda única preconiza, em especial nos Estados-membros participantes; refira-se ainda a necessidade de ir ao encontro do princípio da liberdade de prestação de serviços, um dos princípios fundamentais da UE.

Paradigma dessas medidas é o Regulamento Europeu relativo ao transporte rodoviário transfronteiriço de euros entre Estados-membros, que estipula diversas condições para a execução das operações de transporte, bem como para o exercício dessa actividade, de acordo com o preconizado na directiva relativa aos

serviços no mercado interno³⁴, que prevê a possibilidade de apresentação de instrumentos de harmonização do transporte de numerário.

Em suma, o regulamento, conforme mencionado no intróito do texto, visa “...facilitar o transporte profissional rodoviário transfronteiriço de numerário em euros entre os Estados-membros da área euro”³⁵, sendo que, para tal, vem enunciar uma série de obrigações e requisitos para as empresas que operam nesta área de negócios, bem como para as características técnicas das viaturas de transporte de valores ou mesmo procedimentos operacionais no manuseamento e operações de transporte. Com interesse para o presente estudo, revelam-se os requisitos exigidos aos vigilantes transportadores, bem como aos dirigentes e membros do conselho de administração de empresas detentoras de alvará para o transporte de valores.

Relativamente aos primeiros, este regulamento estipula, como primeira exigência, que estes devem “possuir registo criminal limpo e gozar de bom nome e reputação, de acordo, por exemplo, com os registos policiais relevantes”³⁶, para além de outros requisitos relacionados com capacidade física e mental para o exercício de funções e formação básica mínima (excluindo a formação para a utilização de armas de fogo, que em Portugal não é permitido, atento o actual quadro legal vigente).

No mesmo regulamento é referido que para a aplicação da exigência do requisito previsto no art.º 5.º, n.º1 alínea a), “...o Estado-Membro de origem deve ter na devida conta as informações relativas ao registo criminal, à reputação e à idoneidade dos vigilantes transportadores que lhe sejam comunicados pelo Estado-membro de acolhimento”³⁷.

Não deixam de ser curiosas as exigências da UE relativas ao transporte transfronteiriço de valores, em particular quanto à idoneidade dos vigilantes, devendo estes possuírem não só registo criminal limpo, mas também reputação e idoneidade suportada com base nos registos policiais relevantes, não sendo feita referência a qualquer limitação do ponto de vista legal ou pertinência da

³⁴ Cfr. Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro de 2006.

³⁵ Cfr. Ponto n.º 21 da introdução do Regulamento (UE) n.º 1214/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Novembro de 2011.

³⁶ Cfr. Art.º 5.º, n.º 1 alínea a) do Regulamento (UE) n.º 1214/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Novembro de 2011.

³⁷ Cfr. Art.º 11.º, n.º 3 do Regulamento (UE) n.º 1214/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Novembro de 2011.

informação respeitante ao vigilante. Desconhece-se se os registos policiais relevantes incluem não só referências aos vigilantes, mas a qualquer tipo de informação policial que seja considerada sensível e pertinente na formulação de juízo crítico relativo à idoneidade, ou se inclui dados em base de dados com interesse, como a da EUROPOL ou INTERPOL, por exemplo.

Por último, refira-se que este Regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável nos Estados-membros, de acordo com as normas dos tratados europeus, sendo que em Portugal se faz referência ao mesmo na Portaria³⁸ relativa à formação profissional dos cursos do pessoal de segurança privada, em particular, na definição dos conteúdos de formação profissional (e complementar) previstos neste regulamento europeu.

4.3. - A avaliação da idoneidade nos candidatos à posse de arma de fogo

O regime jurídico relativo às armas e munições aprovado em 2006³⁹ prevê que os candidatos à obtenção de determinados tipos de licenças tenham de ser, para esse efeito, idóneos. Em concreto, para a obtenção das licenças B1⁴⁰, C e D⁴¹, E⁴² e F⁴³ é referido que a licença pode ser concedida a maiores de 18 anos que reúnam, cumulativamente, várias condições, sendo de destacar a condição exigida da idoneidade. Ora, no quadro da verificação da mesma considera-se susceptível de indiciar a falta de idoneidade o facto de, entre outras razões devidamente fundamentadas, ao requerente tiver sido aplicada medida de segurança ou condenação judicial pela prática de crime doloso, cometido com uso de violência, em pena superior a 1 ano de prisão⁴⁴.

³⁸ Cfr. Portaria n.º 148/2014, de 18 Julho.

³⁹ Cfr. Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

⁴⁰ Cfr. Art.º 3.º, n.º 4 (Classificação das armas, munições e outros acessórios), art.º 6.º (Armas da classe B1), art.º 12.º, n.º1 alínea a) (Classificação das licenças de uso e porte de arma ou detenção) e art.º 14º (Licença B1) da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

⁴¹ Cfr. Art.º 3.º, n.ºs 5 e 6 (Classificação das armas, munições e outros acessórios), art.º s 7.º e 8.º (Armas da classe C e D), art.º 12.º, n.º1 alíneas c) e d) (Classificação das licenças de uso e porte de arma ou detenção) e art.º 15.º (Licença C e D) da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

⁴² Cfr. Art.º 3.º, n.º 7 (Classificação das armas, munições e outros acessórios), art.º 9.º (Armas da classe E), art.º 12.º, n.º1 alínea e) (Classificação das licenças de uso e porte de arma ou detenção) e art.º 16.º (Licença E) da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

⁴³ Cfr. Art.º 3.º, n.º 8, (Classificação das armas, munições e outros acessórios), art.º 9.º (Armas da classe F), art.º 12.º, n.º1 alínea f) (Classificação das licenças de uso e porte de arma ou detenção) e art.º 17º (Licença F) da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

⁴⁴ Cfr. Art.º 14.º, n.º 2 da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

No caso concreto de uma condenação, o requerente pode solicitar que lhe seja reconhecida a idoneidade para os fins pretendidos, ao Tribunal da última condenação⁴⁵. Não resulta desse pedido de reconhecimento de idoneidade a suspensão sobre o procedimento administrativo de concessão ou renovação da licença em curso⁴⁶.

Solicitado o reconhecimento da idoneidade, o Ministério Público (MP) pode emitir parecer favorável, determinando a recolha de dados adicionais procedendo à audição do requerente, se tal for necessário para emissão do parecer, sendo este obrigatoriamente ouvido pelo Juiz do processo, que decidirá na sequência e após parecer do MP (o incidente corre por apenso ao processo principal, após requerimento fundamentado do requerente)⁴⁷.

Resulta da leitura do diploma legal que a falta de idoneidade, à luz da lei das armas, consubstancia-se, por exemplo, pela aplicação ao requerente de medidas de segurança ou pela condenação em consequência da prática de crime doloso, com uso de violência e em pena superior a 1 ano de prisão. No entanto, com a expressão “entre outras razões devidamente fundamentadas”, deixa-se em aberto margem de manobra para a aplicação de juízo crítico, quer no âmbito da personalidade da pessoa, quer da sua inserção na sociedade e os perigos que lhe possa causar, tendo sempre como pano de fundo o tipo de crime e as infracções praticadas.

Importa salientar também, de acordo com a CRP, que nenhuma pena envolve como efeito necessário a perda de quaisquer direitos civis⁴⁸, e que um arguido se considera presumivelmente inocente até à existência de uma decisão transitada em julgado⁴⁹. No entanto, estamos a falar da apreciação de idoneidade resultante da aplicação de medida de segurança ou condenação penal, e mesmo neste caso, ela pode ser reapreciada (no caso de se encontrar transcrito no registo criminal decisão condenatória).

O que se discutirá será se a condenação deve ser prevista para a prática do crime em causa e não uma pena adicional de proibição do uso e porte de arma e, para

⁴⁵ Cfr. Art.º 14.º, n.º 3 da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

⁴⁶ Cfr. Art.º 14.º, n.º 4 da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

⁴⁷ Cfr. Art.º 14.º, n.º 5 da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

⁴⁸ Cfr. Art.º 30.º, n.º 4 da CRP.

⁴⁹ Cfr. Art.º 32.º, n.º 2 da CRP.

este efeito, recorremos a um Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra⁵⁰, que ao apreciar a “idoneidade” de um recorrente condenado pela prática de homicídio, considerou assistir razão ao recorrente e condições de idoneidade mesmo com condenação pela prática do crime em referência. Considerou aquele douto Tribunal que, pese embora a gravidade dos factos que levaram à condenação e prisão do requerente, o lapso temporal entre os factos, cumprimento de pena, benefício da liberdade condicional e a concessão de licença de uso e porte de arma de caça, seria possível formular um juízo de prognose favorável às condições de idoneidade. Importa referir que o Tribunal considerou não haver razões para que não se reconhecesse a idoneidade do requerente, tanto mais que a sua licença sempre foi renovada enquanto cumpria pena de prisão, em liberdade condicional e mesmo após lhe ter sido concedida liberdade definitiva.

4.4. - A avaliação da idoneidade dos cidadãos que façam parte dos órgãos de administração e fiscalização de instituições de crédito

O RGICSF⁵¹ no seu capítulo III, referente à adequação dos membros dos órgãos de administração e fiscalização e dos titulares de funções essenciais nas instituições de crédito, vem referir que apenas podem fazer parte daqueles órgãos, pessoas que cumpram, entre outros, requisitos de idoneidade que dêem garantias de uma gestão sã e prudente, visando a segurança dos fundos confiados às instituições⁵².

Impende sob as instituições de crédito uma avaliação dos requisitos exigidos a todos os membros de administração e fiscalização necessários para o exercício das respectivas funções, sendo que, no caso de ser efectuada avaliação negativa ou reavaliação motivada por factos supervenientes, deverá ser elaborado relatório da avaliação e remetido ao Banco de Portugal (BP)⁵³.

A avaliação pelo BP é efectuada em sede de processo de autorização da instituição de crédito ou sempre que se verifique alteração dos membros dos órgãos de administração e fiscalização dessa instituição, podendo, ainda, através

⁵⁰ Cfr. Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 21 de Março de 2012, relativo ao Processo n.º 47/08.9 TAAVZ.C3.

⁵¹ Cfr. DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

⁵² Cfr. Art.º 30.º, n.ºs 2 e 3 do DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

⁵³ Cfr. Art.º 30.º - A, n.ºs 1, 6 e 9 do DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

de regulamentação, o BP fazer depender o exercício dos titulares mencionados à sua autorização⁵⁴.

Constitui fundamento para a recusa de autorização para o exercício de funções dos membros dos órgãos de administração e fiscalização, entre outros, a falta de idoneidade, sendo que no caso de o mandato já estar em curso o mesmo será cessado de imediato (tendo em consideração a ocorrência de circunstâncias supervenientes). Tal procedimento implica o registo da cessação em causa junto da conservatória do registo comercial.⁵⁵

No mesmo diploma legal faz-se a menção da avaliação da idoneidade, bem como a exposição alongada da forma de apreciação, critérios, bem como os poderes atribuídos ao BP neste âmbito, sendo aliás extensos e abrangentes face à panóplia de situações previstas.

Face ao exposto, a avaliação da idoneidade terá em conta, por exemplo, o modo como a gestão dos negócios é efectuada (pessoais ou profissionais), o exercício da profissão, atenta a ponderação e critério no cumprimento das obrigações ou o comportamento e as circunstâncias que permitam avaliar a conduta profissional para as funções em causa. Esta apreciação terá como referência critérios de natureza objectiva, quer relativamente a factos ocorridos, quer quanto ao contexto em que as decisões foram tomadas⁵⁶.

Existe ainda um referencial extenso das circunstâncias e respectiva gravidade para a apreciação da idoneidade, dos quais salientaremos a condenação definitiva por factos considerados ilícitos criminais, contra-ordenacionais ou outra, e cuja ponderação da sua relevância para o exercício de funções, ou a sua conexão com a actividade financeira, possa colocar em causa a idoneidade para o exercício de funções⁵⁷.

Neste âmbito, o BP poderá consultar e trocar informações com o Instituto de Seguros de Portugal (ISP), com a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) e com outras autoridades de supervisão, bem como consultar a base de dados de sanções da Autoridade Bancária Europeia⁵⁸.

⁵⁴ Cfr. Art.º 30.º - B, n.ºs 1, 2 e 12 do DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

⁵⁵ Cfr. Art.º 30.º - C, n.ºs 1, 3 e 6 do DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

⁵⁶ Cfr. Art.º 30.º - D, n.ºs 1 e 2 do DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

⁵⁷ Cfr. Art.º 30.º - D, n.ºs 3, 4, 5 e 6 do DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

⁵⁸ Cfr. Art.º 30.º - D, n.ºs 7 e 8 do DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

Por último, a idoneidade considera-se verificada quando os avaliados se encontrem registados junto da CMVM, do ISP ou de autoridades de supervisão da UE, quando esse registo esteja sujeito a exigências de controlo da idoneidade, a menos que factos supervenientes conduzam o BP a pronunciar-se em sentido contrário⁵⁹.

Relativamente a este diploma legal, e em concreto ao conceito de idoneidade neste âmbito e respectiva avaliação, importa consultar o douto parecer jurídico elaborado por insigne jurista. Considera o Professor Doutor Pedro Maia (2013) o art.º 30.º do RGICSF um “limite à autonomia privada dos accionistas de uma instituição de crédito” (p. 23) e uma “restrição ao direito fundamental de liberdade de escolha de profissão” (p. 23). Mais acrescenta que, a exigência de idoneidade prevista no diploma “...tem, por conseguinte, de se sujeitar a uma interpretação em conformidade com a CRP e restritiva...” (p. 23), em virtude de estarmos perante a restrição de um direito fundamental. Refere ainda que o juízo relativo à idoneidade assentaria “...numa inferência a partir de factos passados, pelo que somente actuações reiteradas, continuadas ou, apesar de pontuais, muito graves, permitem fundamentar tal inferência” (p. 25), pelo que nunca poderia ocorrer uma perda automática da idoneidade, sob pena de “...tal interpretação tornaria o preceito materialmente inconstitucional, pela patente violação do regime a que a restrição de direitos fundamentais se encontra sujeita” (p. 25).

⁵⁹ Cfr. Art.º 30.º - D, n.º 9 do DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

CAPÍTULO 5 - CONCLUSÃO

Chegados ao término do presente relatório, importa de alguma forma recordar a pergunta enunciada que deu início a este trabalho:

“Em que medida a avaliação da idoneidade dos candidatos a vigilantes de segurança privada, no processo de licenciamento, é vantajosa para o controlo administrativo da actividade de segurança privada?”

A avaliação da idoneidade não é utilizada em sede de apreciação administrativa no licenciamento dos candidatos a vigilante de segurança privada, em virtude de ausência de previsão legal que sustente essa avaliação. Ora, ao procurarmos aferir das vantagens desse procedimento para o controlo administrativo da actividade, constatamos que, não só não existe sustentação legal na actual LSP, como, face aos princípios constitucionais vigentes, muito dificilmente a avaliação da idoneidade será concretizável.

A frustração com esta conclusão implica o reconhecimento de uma dinâmica legal no âmbito da segurança privada distinta de outras áreas, como por exemplo no âmbito da Lei das Armas ou do RGICSF. Por outro lado, face aos interesses em causa (livre acesso a profissão e área de negócio), e às necessidades de investimento humano e material inerente à implementação de um processo desta natureza por parte da entidade de controlo, a avaliação da idoneidade não nos parece um processo nada fácil de implementar, não obstante os ganhos que fomos explicitando ao longo deste nosso estudo.

Seria de aprofundar neste âmbito e para já, a investigação dos parâmetros passíveis de avaliação num reconhecimento de idoneidade, podendo fundar-se os mesmos nas exigências previstas no Regulamento Europeu relativo aos vigilantes de transporte de valores, considerando-se a informação policial e o acesso às bases de dados, nacionais e internacionais, para formulação de um juízo crítico, nunca perdendo de vista as exigências constitucionais que identificámos no decurso deste trabalho. A própria Lei das Armas ou o RGICSF poderão ser ferramentas de partida atendendo à possibilidade de extensão da avaliação que é feita e às diversas circunstâncias previstas para a sua execução e implementação.

Ao reconhecermos os princípios constitucionais, procuramos de certa forma contextualizar as dificuldades que poderão advir da implementação de um sistema de avaliação de idoneidade, já que esta avaliação deverá ser encarada como uma medida preventiva de eventuais riscos e danos futuros, não deixando de consubstanciar em simultâneo um poder sancionatório, susceptível de colidir com o livre acesso à profissão ou o princípio da presunção da inocência.

Para afirmar da idoneidade de alguém, a lei portuguesa exige, de entre variadas condições, a existência de um registo criminal limpo, não obstante a jurisprudência não ser unânime, como verificámos no exemplo que expusemos no âmbito da Lei das Armas, em que um cidadão foi declarado idóneo, mesmo depois de ter sido condenado.

Deste modo, a ponderação e o equilíbrio entre este e outros factores, como por exemplo a restrição no acesso à profissão, os limites das medidas de segurança e das penas, e a presunção de inocência até trânsito em julgado versus o mercado de trabalho e a actividade económica terão de ser apreciados de uma forma sustentada e conscienciosa, prevenindo, antecipando ou evitando qualquer conflito com os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Porto, 16 de Fevereiro de 2015

Nuno Amorim Dias da Silva

Comissário

Por opção do autor, o presente relatório final foi redigido sem obedecer ao novo acordo ortográfico.

BIBLIOGRAFIA

- Assembleia da República. (1993). Lei n.º 276/93 de 10 de Agosto. *Diário da República*, 1ª Série - A, n.º 186, 4254-4260.
- Assembleia da República. (2006). Lei n.º 5/2006 de 23 de Fevereiro. *Diário da República*, 1ª Série - A, n.º 39, 1462-1489.
- Assembleia da República. (2007). Lei n.º 53/2007 de 31 de Agosto. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 168, 6065-6074.
- Assembleia da República. (2008). Lei n.º 38/2008 de 8 de Agosto. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 153, 5345-5346.
- Assembleia da República. (2008). Lei n.º 49/2008 de 27 de Agosto. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 165, 6038-6042.
- Assembleia da República. (2013). Lei n.º 34/2013 de 16 de Maio. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 94, 2921-2942.
- Banco de Portugal. (27 de Novembro de 2014). *Nota Técnica Sobre a Avaliação pelo Banco de Portugal da Idoneidade dos Membros dos Órgãos Sociais das Sociedade Supervisionadas*. Obtido em 31 de Janeiro de 2014, de www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/IntervencoesPublicas/Documents/intervpub20141117-2A.pdf
- Brito, M. N. (2009). Direito Administrativo de Polícia. In P. Otero, & P. Gonçalves, *Tratado de Direito Administrativo Especial, Volume I* (p. 305). Coimbra: Almedina.
- Canotilho, J. J., & Moreira, V. (1998). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (5ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- Clemente, P. (1998). Dissertação de Mestrado em Estratégia. 124. Massamá: Governo Civil do Distrito de Lisboa.
- Clemente, P. (2000). Tese de Doutoramento em Ciências Sociais. *A Polícia em Portugal - da Dimensão Política Contemporânea da Segurança Pública*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.
- Clemente, P. (2006). A Polícia em Portugal. In *Cadernos INA*, n.º 26. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.
- Cunha, J. G. (Abril de 2010). Monografia de Licenciatura. *Segurança Privada e Controlo Policial*. Lisboa: Instituto de Ciências Policiais e de Segurança Interna.
- Dicionário Português Online. (2015). *Idoneidade*. Obtido em 08 de Fevereiro de 2015, de www.lexico.pt/: <http://www.lexico.pt/idoneidade/>
- Gonçalves, P. (2005). *Entidades Privadas com Poderes Públicos - O exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*. Lisboa: Coleção Teses, Almedina.
- Maia, P. (19 de Novembro de 2013). *Parecer Jurídico*. Obtido em 08 de Fevereiro de 2015, de www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/Esclarecimentospublicos/Documents/BES_ParecerPedroMaia.pdf
- Ministère de la Sécurité Publique. (Dezembro de 2003). *Livre Blanc «La sécurité privée, partenaire de la sécurité intérieure»*. Obtido em 02 de Janeiro de 2015, de web site de securite

publique.gouv.qc.ca:

http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/securite_privée/livre_blanco_secprive_12-03.pdf

Ministério da Administração Interna. (1986). Decreto-Lei n.º 282/86 de 5 de Setembro de 1988. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 204, 2443-2447.

Ministério da Administração Interna. (2004). Decreto-Lei n.º 35/2004 de 21 de Fevereiro. *Diário da República*, 1ª Série - A, n.º 44, 932-941.

Ministério da Administração Interna. (2011). Decreto-Lei n.º 126-B/2011 de 29 de Dezembro. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 249, 5516-(14)-(20).

Ministério da Administração Interna. (2014). Portaria n.º 148/2014 de 18 de Julho. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 137, 3900-3909.

Ministério das Finanças. (1992). Decreto-Lei n.º 298/92 de 31 de Dezembro. *Diário da República*, 1ª Série - A, n.º 301 - 6º Suplemento, 6056-(24)-(51).

Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da Administração Interna. (2008). Portaria n.º 383/2008 de 29 de Maio. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 103, 3015-3020.

Ministérios das Finanças e do Plano e da Administração Interna. (1979). Decreto-Lei n.º 298/79 de 17 de Agosto. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 189, 1979.

Pereira, R. C. (1999). A actividade de segurança privada e os seus limites. In *Segurança Privada - Actas do 1.º seminário* (p. 37). Lisboa: Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna.

Ribeiro, J. C. (2011). Fiscalização e aplicação dos diplomas legais de segurança privada. *1º Seminário Segurança Bancária (25 de Março)*. Lisboa, Portugal.

Ribeiro, N. J. (1999). Monografia de Licenciatura. *Segurança Privada: Evolução e limites formais ao exercício da actividade*. Lisboa: Instituto de Ciências Policiais e de Segurança Interna.

Rodrigues, N. P. (2011). *A segurança privada em Portugal: sistema e tendências*. Coimbra: Almedina.

Sarmiento, M. (2013). *Guia prático sobre a metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses de doutoramento, dissertações de mestrado e trabalhos de investigação aplicada* (3ª ed.). Lisboa: Universidade Lusíada Editora.

Shearing, C. D., & Stenning, P. C. (1983). «Private Security: Implications for Social Control». In R. Reiner, *Policing, The International Library of Criminology, Criminal Justice and Penology, Volume I, Part V* (p. 494). Washington.

Tribunal da Relação de Coimbra. (21 de Março de 2012). *Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra Processo n.º 47/08.9 TAAVZ.C3 Relator Juiz Desembargador José Eduardo Martins*. Obtido em 30 de Janeiro de 2015, de <http://www.trc.pt/http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/339804af378b7414802579e3004f1650?OpenDocument&Highlight=0,47%2F08>

União Europeia. (2006). Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de Dezembro. *Jornal Oficial da União Europeia*(27 de Dezembro de 2006), L 376/36-68.

União Europeia. (2011). Regulamento (UE) N.º 1214/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Novembro. *Jornal Oficial da União Europeia*(29 de Novembro de 2011), L 316/1-20.

Valente, M. G. (2007). Da Segurança Pública: Contributos para uma Tipologia. In J. B. Gouveia, & R. Pereira, *Estudos de Direito e Segurança* (p. 291). Coimbra: Almedina.

Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna



A AVALIAÇÃO DA IDONEIDADE DOS CANDIDATOS A VIGILANTE DE SEGURANÇA PRIVADA

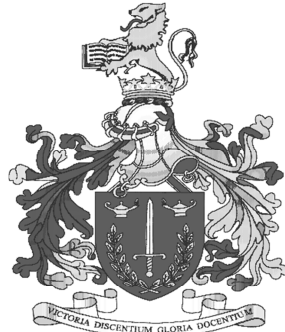
Relatório Final do Curso de Comando e Direção Policial

**Autor: Nuno Amorim Dias da Silva (Comissário)
Orientador: Luís Carlos Silva Serafim (Intendente)**

Lisboa, 16 de Fevereiro de 2015



INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



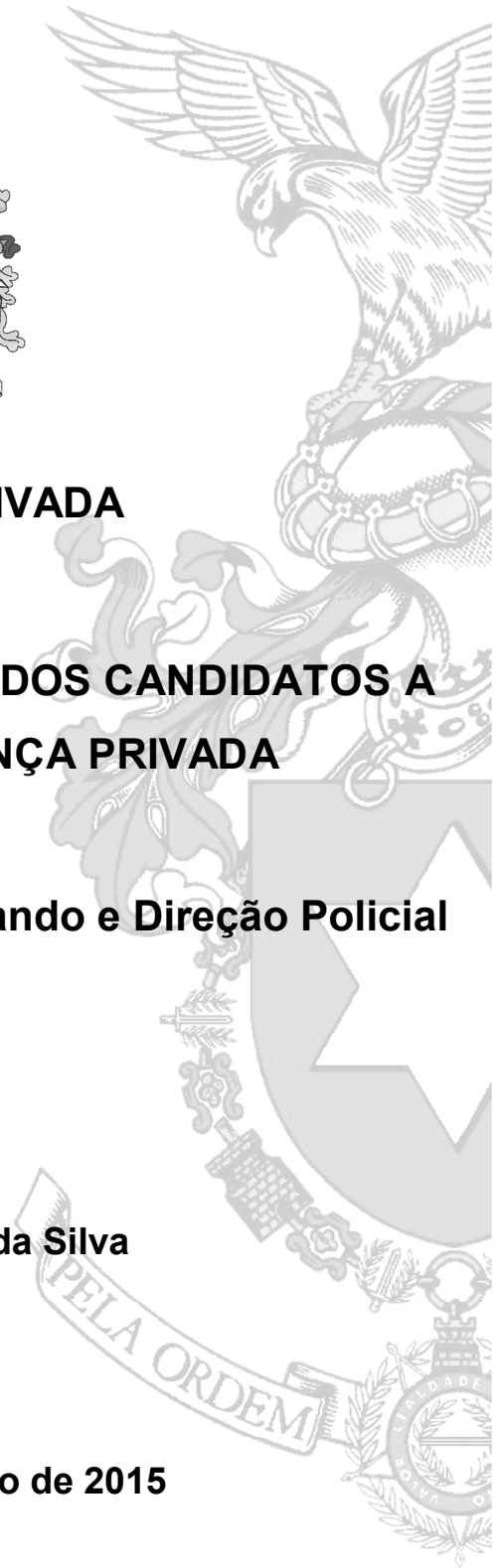
SEGURANÇA PRIVADA

A AVALIAÇÃO DA IDONEIDADE DOS CANDIDATOS A VIGILANTE DE SEGURANÇA PRIVADA

Relatório Final do Curso de Comando e Direção Policial

Nuno Amorim Dias da Silva

Lisboa, 16 de Fevereiro de 2015





Nuno Amorim Dias da Silva
Comissário

- Adjunto do Comandante da 1ª Divisão do Comando Metropolitano do Porto -

ORIENTADOR

LUÍS CARLOS SILVA SERAFIM
Intendente

Direcção Nacional

- Chefe de Divisão do Departamento de Segurança Privada -

DEDICATÓRIA

Aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

A realização deste relatório final é a fase terminal de um curso que obrigou todos aqueles que o frequentaram a dar o seu melhor, face às expectativas e exigências colocadas quer na organização, quer nos resultados perspectivados.

Ao elaborar este relatório final, regressei a tempos de saberes e exigências académicas, constituindo desafio que, por um lado, deu trabalho de sobra, mas, por outro, acabou por ser gratificante com o evoluir do tempo e face aos objectivos atingidos.

Sendo esta fase do curso um trabalho quase solitário, não seria justo deixar de agradecer a quem muito ajudou.

Começo por agradecer ao Sr. Intendente Luís Serafim, pelo privilégio de ter aceitado a árdua tarefa de me orientar. Acima de tudo pela disponibilidade e ajuda que foi inexcedível desde o início desta “empreitada difícil”, mas que se estende a Julho de 2008, quando iniciei funções no Departamento de Segurança Privada da Direcção Nacional da PSP. Serão sempre poucas as palavras para agradecer a ajuda, apoio e acompanhamento manifestado desde sempre.

Agradeço a todos os que de alguma forma, directa ou indirectamente, ajudaram na elaboração deste trabalho, em particular ao Sr. Intendente João Caetano, Comandante da 1ª Divisão do Comando Metropolitano do Porto, o Sr. Subintendente Norberto Rodrigues, do Departamento de Operações da Direcção Nacional da PSP e ao Sr. Subcomissário João Cunha do Departamento de Segurança Privada da Direcção Nacional da PSP.

Ao afamado “Trio do Norte”, pela amizade, ajuda e companheirismo demonstrado ao longo deste curso. Este Trio nasceu durante a frequência do Curso de Formação de Oficiais de Polícia, mas que se mantém até aos dias de hoje, forte e seguro!

Não posso deixar de manifestar o agradecimento profundo ao meu amigo e camarada Tito Fernandes. Tem sido um privilégio para mim poder contar com amizade dele.

No final desta longa lista, não poderei deixar de referir os meus pais: tudo aquilo que sou devo-o a eles. Sempre presentes.

Uma palavra especial ao meu pai, que me ajudou na realização de algumas tarefas imprescindíveis para a feitura deste relatório final.

ÍNDICE

RESUMO E PALAVRAS-CHAVE.....	1
SUMMARY AND KEY WORDS.....	2
LISTA DE ABREVIATURAS.....	3
EPÍGRAFE	5
CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO 2 - SEGURANÇA PRIVADA	11
2.1. - Conceito geral de segurança privada.....	11
2.2. - Evolução do quadro legal da segurança privada em Portugal	14
2.3. - O regime jurídico actual da segurança privada.....	18
CAPÍTULO 3 - CONTROLO ADMINISTRATIVO DA ACTIVIDADE DE SEGURANÇA PRIVADA	20
3.1. - Natureza da actividade.....	20
3.2. - Licenciamento da actividade de segurança privada em Portugal	22
CAPÍTULO 4 – A IDONEIDADE	27
4.1. - Idoneidade	27
4.2. - A avaliação da idoneidade nos vigilantes transportadores	28
4.3. - A avaliação da idoneidade nos candidatos à posse de arma de fogo	30
4.4. - A avaliação da idoneidade dos cidadãos que façam parte dos órgãos de administração e fiscalização de instituições de crédito	32
CAPÍTULO 5 - CONCLUSÃO.....	35
BIBLIOGRAFIA	37

RESUMO E PALAVRAS-CHAVE

A segurança de pessoas e bens tem vindo a ser partilhada pelo Estado com privados, com interesses comerciais, sendo esta, no entanto, uma área passível de conflitar com direitos, liberdades e garantias do cidadão.

A presente investigação constitui um singelo contributo para uma melhor compreensão da dificuldade em avaliar a idoneidade dos candidatos a vigilantes de Segurança Privada.

Os futuros vigilantes são co-responsáveis pela segurança da sociedade, depositando o Estado confiança no exercício das suas funções e no respeito destes pelos direitos do cidadão.

Nesta nova realidade, a avaliação de idoneidade será benéfica, ainda que com as limitações legais impostas e os princípios constitucionais vigentes, focalizando-se as dificuldades em materializar este procedimento.

Palavras-chave: Segurança privada; Idoneidade; Licenciamento.

SUMMARY AND KEY WORDS

People's and goods' security has been shared by the State with the private sector, which has commercial interests. However, this is an area prone to conflict with the citizens' rights and freedoms.

This research aims to be a humble contribution to a better understanding of the difficulty in assessing the suitability of candidates for private security guards.

The future private security guards will be jointly responsible for society security. Therefore, the State will place its confidence on the performance of their duties and their respect for the citizens' rights.

According to this new reality, the assessment of their suitability will be beneficial, despite the imposed legal restrictions and the existing constitutional principles, focusing on the difficulties in materializing this procedure.

Keywords: Private Security; Suitability; Licensing.

LISTA DE ABREVIATURAS

ARD	Assistente de recinto desportivo
Art.º	Artigo
ACT	Autoridade para as Condições de Trabalho
BP	Banco de Portugal
Cfr.	Conforme
CMVM	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSP	Conselho de Segurança Privada
DL	Decreto-Lei
DN	Direcção Nacional
DNAUOOS	Director Nacional Adjunto para a Unidade Orgânica de Operações e Segurança
EUROPOL	<i>European Police Office</i>
DR	Diário da República
DSP	Departamento de Segurança Privada
FSS	Forças e Serviços de Segurança
GNR	Guarda Nacional Republicana
IGAI	Inspecção Geral da Administração Interna
ISP	Instituto de Seguros de Portugal
INTERPOL	<i>International Criminal Police Organization</i>
LSP	Lei de Segurança Privada
MAI	Ministério da Administração Interna
MP	Ministério Público

PSP	Polícia de Segurança Pública
RGICSF	Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras
SIGESP	Sistema Integrado de Gestão de Segurança Privada
UE	União Europeia

EPÍGRAFE

*Um pessimista vê uma dificuldade em cada oportunidade;
um optimista vê uma oportunidade em cada dificuldade.*

Winston Churchill¹

¹ Disponível em <http://www.citador.pt/textos/a/winston-churchill> (consulta a 14 de fevereiro de 2015).

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

A segurança privada desempenha actualmente um papel de destaque a nível nacional e internacional, na medida em que a sua actividade tem vindo a estender-se a diversas áreas de negócio, assumindo novos papéis, e aproveitando-se do sentimento de insegurança dos cidadãos e da percepção que a própria sociedade possui relativamente aos fenómenos criminais.

Na vida quotidiana portuguesa essa actividade tem vindo a ganhar cada vez mais protagonismo, seja pelo impacto económico do sector, seja pela capacidade em gerar emprego, mas fundamentalmente porque tem conquistado áreas de negócio que o Estado tem vindo a concessionar aos privados. Este facto insere-se numa lógica de privatização de algumas funções de segurança, de funções de polícia (ou maioritariamente desenvolvidas pelas polícias) e pelo que se afirma quanto ao carácter complementar e subsidiário face às Forças e Serviços de Segurança (FSS).

A actividade de segurança privada é susceptível de conflitar com os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, facto que obriga a uma atenção redobrada por parte do Estado, no plano do seu licenciamento e regulação (com especial enfoque no licenciamento de empresas e vigilantes), bem como no plano da fiscalização, cujo controlo foi atribuído à Polícia de Segurança Pública (PSP) em 2007, à semelhança do que se verifica na maioria dos países da União Europeia (UE), onde o licenciamento, controlo e fiscalização desta actividade impende sobre as polícias.

A actuação da PSP não inibe a intervenção de outras entidades, no âmbito das suas competências próprias, designadamente e entre outras, a Inspecção Geral da Administração Interna (IGAI) ou a Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT).

Na sequência da atribuição de competências à PSP em matéria de segurança privada, foi criado o Departamento de Segurança Privada (DSP) em 2008, unidade nuclear da estrutura central da Direcção Nacional (DN) da PSP, departamento onde passou a ser exercido o controlo dessa actividade, mormente no campo de acção que pretendemos abordar: a análise dos processos dos candidatos a vigilante de segurança privada.

O licenciamento do pessoal de segurança privada obedece aos requisitos enunciados nos artigos 17.º e 22.º da Lei de Segurança Privada (LSP)², que estabelece o actual regime do exercício da actividade de segurança privada. Dos requisitos exigidos ao pessoal de segurança privada, não consta a idoneidade como factor fundamental, ao contrário, por exemplo, do previsto no Regulamento Europeu relativo ao transporte rodoviário profissional transfronteiriço de notas e moedas de euro, entre os Estados-membros que integram a união económica e monetária³. Por outro lado, a avaliação da idoneidade já é utilizada noutras situações, designadamente no âmbito dos candidatos à atribuição de licenças de uso e porte de arma, não devendo ser descartada a sua aferição no acesso à profissão de segurança privado.

A presente investigação decorre no âmbito do Curso de Comando e Direcção Policial, do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

É objectivo deste relatório final a demonstração da necessidade de avaliação da idoneidade dos candidatos ao exercício das funções de segurança privada, como um dos requisitos a integrar a instrução de um processo de candidatura a vigilante de segurança privado.

Em consequência, e no âmbito do “controlo administrativo da actividade de segurança privada”, propomos como título deste nosso estudo:

“A avaliação da idoneidade dos candidatos a vigilante de segurança privada”.

O interesse do tema revela-se pela sua originalidade e importância na actividade desenvolvida pelos vigilantes de segurança privada, inseridos numa actividade económica de vital importância, que pelas suas características particulares tem impacto na vida da sociedade e nos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. A PSP assume um papel fundamental pelas suas competências de licenciamento e fiscalização da actividade de segurança privada, como se referiu, impondo-se a realização de um pequeno estudo que demonstre a necessidade da verificação da idoneidade dos candidatos ao exercício das funções de vigilante e, simultaneamente, a demonstração das dificuldades dessa verificação pela ausência de ferramentas legais para o efeito.

² Cfr. Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

³ Cfr. Regulamento (UE) n.º 1214/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Novembro 2011.

Esta necessidade de avaliação de idoneidade, indo para além da exigência da ausência de condenações penais e contra-ordenacionais, prevista em Regulamento da UE, não pode deixar de observar os princípios fundamentais previstos na Constituição da República Portuguesa (CRP) e respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Vários estudos realizados relativos à actividade da segurança privada, apesar de atribuírem um papel relevante ao seu controlo pela PSP, incidem essencialmente em aspectos relativos ao recurso aos meios coercivos pelo pessoal de segurança privada, aos intervenientes no sector ou limites ao exercício da actividade de segurança privada.

Outra das características do licenciamento de segurança privada prende-se com o cumprimento de determinados requisitos administrativos da legislação que regula a actividade, descurando instrumentos que poderão analisar o candidato que se propõe a exercer as funções, como, por exemplo, a informação policial.

Pese embora a necessidade de rentabilização dos recursos humanos e logísticos do DSP da PSP, é cada vez mais exigida acuidade, eficácia e eficiência na atividade de licenciamento e fiscalização, suscitando questões operacionais, logísticas, materiais e culturais que terão de ser tidas em consideração, caso se opte por introduzir a avaliação da idoneidade dos candidatos, o que não acontece actualmente.

Com esta verificação, a atividade do DSP terá necessariamente de ir ao encontro das orientações emanadas pela UE no âmbito dos vigilantes transportadores, estendendo a verificação administrativa à avaliação da idoneidade recorrendo à informação policial, entre outros, e não só ao registo criminal, condenações criminais e contra-ordenacionais dos candidatos.

Neste contexto, esta investigação procura dar resposta à seguinte questão de partida:

Em que medida a avaliação da idoneidade dos candidatos a vigilantes de segurança privada, no processo de licenciamento, é vantajosa para o controlo administrativo da actividade de segurança privada?

Após a formulação da pergunta de partida, é necessário delimitar as variáveis de investigação, bem como enunciar determinados aspectos alvos de desenvolvimento durante a investigação científica, de modo a possibilitar melhor resposta à questão central. Assim sendo, a pergunta derivada será a seguinte:

Poderá a actividade licenciadora da PSP evoluir para a avaliação da idoneidade dos candidatos a vigilante de segurança privada à semelhança do que é efectuado para os candidatos à posse de uma arma de fogo?

Tendo em conta as questões de partida e derivada, propôs-se atingir o seguinte objectivo geral:

Aferir da necessidade de avaliação da idoneidade dos candidatos ao exercício de funções de segurança privada.

Tendo em conta o objectivo geral, restringiram-se as linhas orientadoras da investigação, visando perceber os motivos e as implicações da falta de avaliação da idoneidade e a ausência de previsão legal (ao contrário do que a PSP efectua aos candidatos à posse de arma de fogo, no âmbito da Lei das Armas).

A metodologia a adoptar para este relatório final basear-se-á na análise documental da legislação vigente relativa à actividade de segurança privada, bem como na análise de documentação conexa com a mesma, como bibliografia (monografias, livros técnicos) e documentos técnico-policiais.

A investigação em apreço dividir-se-á em cinco Capítulos, incluindo nestes a Introdução e a Conclusão. O trabalho tem início com o enquadramento da investigação e a sua pertinência, fundamentando-se a escolha do tema.

Tendo em consideração o enunciado, a investigação será dividida em três partes, a primeira incidindo no enquadramento temático da segurança privada, a segunda o controlo administrativo da actividade de segurança privada e a terceira a idoneidade e sua avaliação.

Na primeira parte caracterizaremos o conceito geral de segurança privada, fundamentando a nossa interpretação com recurso a alguns autores nacionais e estrangeiros, e dedicar-nos-emos à evolução do seu quadro legal.

Na segunda parte iremos abordar a natureza desta actividade (com suporte em autores nacionais) e o licenciamento, mais concretamente o licenciamento dos candidatos a vigilante de segurança privada, seus requisitos e incompatibilidades.

Na terceira parte do desenvolvimento iremos abordar o conceito de idoneidade (conceito vago e indeterminado, de difícil precisão), bem como abordaremos três regimes jurídicos distintos que comportam a avaliação da idoneidade em circunstâncias comparáveis [Regulamento Europeu dos vigilantes

transportadores, Lei das Armas e Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF)].

Para finalizar, a conclusão procurará responder à matéria em investigação, bem como tecer as limitações do estudo e as hipóteses para investigações futuras.

O trabalho termina com a bibliografia, legislação e sítios da internet consultados para a feitura do presente relatório.

CAPÍTULO 2 - SEGURANÇA PRIVADA

2.1. - Conceito geral de segurança privada

A segurança é um conceito vasto, assumindo dimensões e saberes variados. Abordando este relatório final de curso a vertente da segurança privada (no âmbito da segurança em sentido lato), torna-se importante precisar o que significa, hodiernamente, segurança privada e, no fundamental, de que estamos a falar quando abordamos este conceito.

Se por um lado a segurança é entendida como um domínio privilegiado da soberania do Estado, bem como expressão dos direitos, liberdades e garantias do cidadão, por outro, ao acrescentarmos a palavra “privada” a expressão assume outra dinâmica, neste propósito a intervenção de terceiros que não o Estado em si. Ora, esta intervenção é legitimada pelo próprio Estado, assumindo cada vez mais preponderância a partilha de responsabilidades entre este e os particulares, dadas as exigências actuais, quer por factores internos, quer por factores externos, a que não será alheia a complexidade da vida actual societária.

É de particular importância perguntar se o Estado assume por si só as responsabilidades em matéria de segurança ou, se, por outro lado, têm vindo a chamar os privados a assumir cada vez mais importância nas questões da garantia da segurança (Rodrigues, 2011).

Mas do que é que falamos quando nos referimos à segurança privada? Autores referem que a sua definição poderá ser obtida pela forma negativa, considerando o que a segurança privada não pode ter, excluindo desta forma militares, forças de segurança e todos os agentes públicos ajuramentados, mas também particulares e cidadãos que nunca tenham exercido funções no sector da segurança privada, ou ainda que esporadicamente, mas não abrangidos por legislação específica – “O que diferencia um agente de segurança privada de um cidadão que tenha exercido esporadicamente serviços de segurança privada, é a efectividade do seu trabalho, ou seja dedicar-se em exclusivo a esta actividade, e ser contratado e pago pelo sector privado” (Rodrigues, 2011, p. 81).

A segurança privada apresenta três características que definem a sua natureza: o carácter não especializado, os objectivos são definidos pelo contratante e, por ultimo, o carácter das sanções (Shearing & Stenning, 1983).

Para estes autores, e segundo as características indicadas, os elementos da segurança privada exercem funções diferenciadas da missão de segurança, tal como venda de bilhetes de acesso a um espaço privado ou controlo em superfícies comerciais. A definição do serviço de segurança privada será sempre de quem contrata, tendo em conta aquilo que afecta os seus interesses particulares. Ou seja, há um direccionamento do serviço não para o interesse geral da comunidade, mas para que os interesses de quem contrata sejam assegurados, e, em caso de conflito, resolver o mesmo de imediato, evitando o recurso ao sistema de justiça formal – “É prática corrente da segurança privada tentar que os conflitos sejam resolvidos ao nível interno sem recurso ao sistema formal. A solução com recurso aos tribunais acarreta normalmente um conjunto de preocupações para os contratantes da segurança privada, como o tempo dispendido, custos de imagem, etc., pelo que a solução adoptada passa pela resolução interna sempre que possível” (Rodrigues, 2011, p. 81). A aplicação de sanções no decurso da actividade da segurança privada está reservada ao Estado, face à capacidade daquela actividade (empresarial e virada para a obtenção de lucro), mas, por outro lado, existe da parte da actividade de segurança privada a capacidade de aplicar sanções, como impedir ou interditar o acesso de particulares a espaços de domínio privado, sanções essas que podem até ser entendidas como mais eficazes que a sanção administrativa aplicada pelo Estado, através da sua administração pública. Mas aqui há que destringir aplicação de uma sanção advinda de poder privado e não emanada por qualquer poder público (Rodrigues, 2011).

Neste momento importa recordar que a segurança privada poderá ser uma forma de policiamento lucrativo, limitando-se esse policiamento aos interesses e objectivos da empresa, orientando a sua ação para a necessidade de gerar lucro económico e financeiro (Ribeiro N. J., 1999).

Para o Ministério do Interior do Quebec (Canadá), a definição de segurança privada encontra-se plasmada no livro branco sobre a segurança privada: “A segurança privada corresponde ao conjunto de actividades, serviços, medidas e dispositivos destinados à protecção de bens, informação e de pessoas, que são

oferecidos e assegurados no quadro dum mercado privado⁴ (Ministère de la Sécurité Publique, 2003, p. 9).

Definição aproximada da legislação portuguesa em matéria de segurança privada, podemos obter de Buchin: “os trabalhadores independentes, as empresas de segurança privada, as empresas ou organizações com financiamento privado que fornecem serviços reportados à protecção, seja a um cliente específico com remuneração, seja a um individuo ou entidade que os emprega, seja a si mesmo, com o fim de salvaguardar a uma pessoa, os seus bens privados ou os seus interesses contra diferentes riscos” (Buchin *apud* Clemente, 1998, p. 124)

Importa, ainda, referir a definição de segurança privada vertida pelo legislador na LSP, a qual poderá ser obtida através da actividade de segurança privada e o tipo de serviços que a mesma compreende. Desta forma, de acordo com a LSP, que estabeleceu o regime do exercício da actividade de segurança privada e procedeu à primeira alteração da Lei de Organização da Investigação Criminal⁵, considera-se segurança privada: “A prestação de serviços a terceiros por entidades privadas com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes” e “A organização, por quaisquer entidades e em proveito próprio, de serviços de autoprotecção, com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes”⁶.

Desta forma, poderemos mencionar que a actividade de segurança privada visa abarcar os serviços organizados de cariz privado, que prestam serviços de segurança a terceiros (designados por empresas de segurança privada), bem como a organização (por quaisquer entidades, sejam elas privadas ou não), de serviços destinados à sua autoprotecção (Rodrigues, 2011), incluindo, ainda, neste âmbito a actividade de formação profissional do pessoal de segurança privada.

Por último, o conceito de segurança privada para as Nações Unidas define-se como “...um conjunto de actividades, serviços, medidas e equipamentos, com a finalidade de proteger a propriedade, a informação e pessoas, as quais se

⁴ Tradução livre da responsabilidade do autor “*La sécurité privée correspond à l’ensemble des activités, des services, des mesures et des dispositifs, destinés à la protection des biens, des renseignements et des personnes et qui sont offerts et assurés dans le cadre d’un marché privé*”.

⁵ Cfr. Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto.

⁶ Cfr. Art.º 1.º, n.º 3, alíneas a) e b), da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

desenvolvem de acordo com princípios de economia de mercado” (Ribeiro J. C., 2011, p. 5).

Será neste âmbito de actividade com cariz económico, mas tendo em vista uma função subsidiária e complementar das FSS, que a segurança privada exerce e ocupa o seu “espaço”, sendo que os Estados intervêm com funções de regulação e supervisão (Ribeiro J. C., 2011).

2.2. - Evolução do quadro legal da segurança privada em Portugal

A primeira empresa de segurança privada conhecida em Portugal remonta à década de 60, com a criação da empresa “Custódia - Organização de Vigilância e Prevenção, Lda.”, com escritura efectuada no cartório notarial de Sintra, em 17 de Maio de 1965 (Rodrigues, 2011), sendo, no entanto, de referir que são conhecidas soluções de segurança privada prestadas de forma organizada, nas ex-colónias Portuguesas, em especial Angola e Moçambique, quer nas empresas que se dedicavam à exploração de diamantes e produção de algodão e café (Angola), quer na segurança do *pipeline* Untali/Beira (Moçambique) (Ribeiro J. C., 2011).

Em 1979 foi aprovada legislação⁷ que vem obrigar as instituições bancárias e de crédito a instituírem o seu próprio sistema de segurança e vigilância (constituindo disposições em matéria de segurança privada). A esta inovação legislativa poderá estar associada a ocorrência de actos criminosos contra os bancos, designadamente as acções levadas a cabo pela organização “FP 25 de Abril”, e que obrigariam os bancos a tomarem medidas de protecção das agências bancárias. Face à ausência de meios próprios, as entidades bancárias contratualizaram serviços de segurança a empresas especializadas (Rodrigues, 2011).

Devido à evolução da vida em sociedade, o legislador foi criando normas que visam, de certa forma, a protecção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, mas também propiciaram o aparecimento de novas áreas de negócio e desenvolvimento de actividade económica geradora de emprego e riqueza. São várias as empresas que já actuavam no mercado da segurança, exercendo e prestando serviços de segurança na área industrial, comercial e de transporte de

⁷ Cfr. DL n.º 298/79, de 17 de Agosto.

valores, bem como a comercialização de dispositivos técnicos de segurança, quer para estabelecimentos comerciais e industriais, quer para residências.

Com esse desiderato, o enquadramento legal da segurança privada teve em 1986 o seu primeiro quadro normativo⁸, e em que o objecto da segurança privada era definido como “a protecção de bens, móveis e imóveis, a vigilância e controlo de acesso, permanência e circulação de pessoas em instalações, edifícios e locais fechados ou vedados, nos termos da lei, ao público em geral, a elaboração de estudos de segurança, o fabrico e comercialização de material de segurança e respectivos equipamentos técnicos”.

Neste âmbito, foi preocupação do legislador o reforço das competências das FSS, articulando a actividade de segurança pública e privada tendo por base o princípio da subsidiariedade. A fiscalização da actividade era competência das forças de segurança: PSP e Guarda Nacional Republicana (GNR).

Em 1993, com aprovação de novo diploma legal⁹, o objecto da segurança privada compreendia a elaboração de estudos de segurança, o fabrico e comercialização de material e equipamento de segurança, bem como a elaboração dos respectivos regulamentos técnicos, a instalação e manutenção de material e equipamentos de segurança, a instalação e gestão de centrais de alarme, a protecção de bens móveis e imóveis, a vigilância e controlo de acesso, permanência e circulação de pessoas em instalações, edifícios ou recintos fechados, vedados ou de acesso condicionado, nos termos da lei, ao público em geral, o transporte, guarda e tratamento de fundos e valores e a formação de pessoal de vigilância.

Saliente-se que, com a entrada em vigor deste diploma legal, a actividade de segurança privada passou a ser encarada como complementar das actividades desenvolvidas por FSS, bem como foram clarificados os conceitos de empresa de segurança privada e de serviço de autoprotecção. Por fim, reforçaram-se as exigências do recrutamento e selecção do pessoal de segurança privada, com grande enfoque na formação profissional dos vigilantes. Ainda neste âmbito, foi prevista a incompatibilidade do serviço de segurança privada com o exercício de funções na administração central, regional e local (Cunha, 2010). Seria criado o Conselho de Segurança Privada (CSP) como órgão coordenador da fiscalização

⁸ Cfr. DL n.º 282/86, de 5 de Setembro.

⁹ Cfr. DL n.º 276/93, de 10 de Agosto.

da actividade, mas esta continuaria a ser exercida operacionalmente pelas forças de segurança, PSP e GNR.

Posteriormente, com nova alteração legislativa¹⁰, foram retiradas algumas das funções consideradas instrumentais para a actividade de segurança privada (estudos de segurança, fabrico e comercialização de material e equipamento de segurança), definindo como objecto da segurança privada a exploração e gestão de centrais de recepção e monitorização de alarmes de roubo e intrusão, bem como a gestão, manutenção e exploração de sistemas de segurança, a vigilância de bens móveis e imóveis e o controlo da entrada, saída e presença de pessoas, bem como a prevenção da entrada de armas, substâncias, engenhos e objectos de uso e porte legalmente proibidos em edifícios e recintos de acesso vedado ou condicionado ao público, o acompanhamento, defesa e protecção de pessoas e o transporte, guarda, tratamento e a distribuição de valores.

Este diploma visou, fundamentalmente, actualizar princípios e conceitos, limitando as competências do pessoal de segurança privada, marcando a distinção entre segurança privada e segurança pública, introduzindo, ainda, a nova componente de protecção e acompanhamento de pessoas, sem prejuízo das competências das FSS. O CSP passou a ser um órgão de consulta. É importante realçar que com este diploma a nacionalidade portuguesa deixa de ser requisito essencial, abrindo-se a possibilidade da actividade ser exercida por cidadão português, por cidadão de um Estado membro da UE ou de espaço económico europeu, bem como cidadão de país de língua oficial portuguesa, em condições de reciprocidade.

Em 2004, foi aprovado novo diploma legal¹¹, fruto das exigências de adaptação da legislação nacional ao direito comunitário, que define como objecto da segurança privada a vigilância de bens móveis e imóveis e o controlo de entrada, presença e saída de pessoas, bem como a prevenção da entrada de armas, substâncias, engenhos e objectos de uso e porte legalmente proibidos em edifícios e recintos de acesso vedado ou condicionado ao público, a protecção pessoal, a exploração e a gestão de centrais de recepção e monitorização de alarmes, bem como o transporte, a guarda, o tratamento e a distribuição de valores.

¹⁰ Cfr. DL n.º 231/98, de 22 de Julho.

¹¹ Cfr. DL n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro.

Destaca-se a possibilidade dos vigilantes poderem efectuar revistas de prevenção e segurança no controlo de acessos a determinados locais, visando impedir entrada de artigos proibidos, sendo exemplo disso mesmo as revistas efectuados pelos Assistente de recinto desportivo (ARD) e os vigilantes de segurança aeroportuária, podendo recorrer a meios técnicos para esse efeito.

Ao CSP compete, para além de outras funções já previstas, a elaboração do Relatório Anual de Segurança Interna, bem como a pronúncia sobre a possibilidade de utilização de novos meios de segurança e ainda propor novas ferramentas legislativas no âmbito da actividade.

Realça-se, também, a possibilidade de ser interdito o exercício de funções ou a prestação de serviços de segurança privada a quem tenha sido sancionado com pena expulsiva das Forças Armadas, Sistema de Informações da República, ou FSS, sendo também vedado o exercício de funções a quem tenha desempenhado funções de fiscalização da segurança privada nos três anos antecedentes¹².

Em 2008 operou-se uma alteração legislativa com grande impacto no regime jurídico da actividade da segurança privada¹³. A nova LSP vem prever, pela primeira vez, a criminalização da conduta do exercício ilegal de funções de segurança privada. Desta forma, quem prestasse serviços de segurança privada sem o necessário alvará ou licença ou exercesse as funções de vigilante não sendo titular de cartão profissional, veria a sua conduta punida com pena de prisão ou com pena de multa até 240 dias, se pena mais grave lhe não coubesse por outra disposição legal. Seria ainda punido na mesma pena quem utilizasse os serviços ou pessoas mencionados anteriormente, sabendo que a prestação de serviços de segurança se realizasse sem o necessário alvará ou licença, ou que as funções de vigilância não seriam exercidas por titular de cartão profissional¹⁴. Nesta matéria importa referir que ao criminalizar-se o exercício ilegal da actividade de segurança privada, também se permitiu aos Órgãos de Polícia Criminal o recurso a outras diligências e ferramentas processuais, que até aqui não seriam admissíveis em processo contra-ordenacional, visando uma possibilidade de recolha de prova e tornando mais eficiente o combate a este tipo de crime em específico (Marta *apud* Cunha, 2010, p. 25).

¹² Cfr. Art.º 8.º, n.º 1, alíneas f) e g), do DL n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro.

¹³ Cfr. Lei n.º 38/2008, de 08 de Agosto.

¹⁴ Cfr. Art.º 32.º - A, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 38/2008, de 08 de Agosto.

Por último, a aprovação do regime legal em vigor¹⁵, que abordaremos no capítulo seguinte.

2.3. - O regime jurídico actual da segurança privada

A LSP define como objecto da segurança privada:

- “A vigilância de bens móveis e imóveis e o controlo de entrada, presença e saída de pessoas, bem como a prevenção da entrada de armas, substâncias e artigos de uso e porte proibidos ou susceptíveis de provocar actos de violência no interior de edifícios ou outros locais, públicos ou privados, de acesso vedado ou condicionado ao público;
- A protecção pessoal, sem prejuízo das competências exclusivas atribuídas às forças de segurança;
- A exploração e a gestão de centrais de recepção e monitorização de sinais de alarme e de videovigilância, assim como serviços de resposta cuja realização não seja da competência das FSS;
- O transporte, a guarda, o tratamento e a distribuição de fundos e valores e demais objectos que pelo seu valor económico possam requerer protecção especial, sem prejuízo das actividades próprias das instituições financeiras reguladas por norma especial;
- O rastreio, inspeção e filtragem de bagagens e cargas e o controlo de passageiros no acesso a zonas restritas de segurança nos portos e aeroportos, bem como a prevenção da entrada de armas, substâncias e artigos de uso e porte proibidos ou susceptíveis de provocar actos de violência nos aeroportos, nos portos e no interior de aeronaves e navios, sem prejuízo das competências exclusivas atribuídas às FSS;
- A fiscalização de títulos de transporte, sob a supervisão da entidade pública competente ou da entidade titular de uma concessão de transporte público, e, ainda, a elaboração de estudos e planos de segurança e de projectos de organização e montagem de serviços de segurança privada previstos na presente lei”.

¹⁵

Cfr. Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

Ou seja, mantêm-se as áreas tradicionais de negócio da actividade, voltam a ser incluídas as actividades consideradas instrumentais como a elaboração de estudos e planos de segurança, mas acrescenta-se a fiscalização de títulos de transporte, função que até aqui se encontrava vedada às empresas de segurança privada.

CAPÍTULO 3 - CONTROLO ADMINISTRATIVO DA ACTIVIDADE DE SEGURANÇA PRIVADA

3.1. - Natureza da actividade

O exercício da actividade de segurança privada é susceptível de colidir com os direitos, liberdades e garantias do cidadão. O impacto dessa actividade deverá ser mitigado ou devidamente balizado, pelo que a prestação de serviços de segurança privada terá de ocorrer num claro e preciso enquadramento legal, quiçá mais restrito que o próprio quadro legal previsto para o exercício do poder público conferido às FSS. Com isto queremos dizer que o Estado, ao conceder autorizações e licenças para a prestação de serviços de segurança, terá de ser criterioso na avaliação que fará, quer às empresas que se proponham desenvolver esta actividade económica, quer aos cidadãos que pretendem exercer as funções de vigilante de segurança privada.

Incumbe ao Estado - e o Legislador disso tem bem presente - a definição de critérios e requisitos que sejam demonstrativos da capacidade e intenção de desenvolver a actividade de segurança privada. Tal desiderato visa a prossecução de uma actividade económica lucrativa, mas nunca em prejuízo do interesse comunitário e público, sob pena de, em última análise, a administração verificar o incumprimento desses requisitos e deveres, e ter de cessar a actividade empresarial coercivamente ou cessar o licenciamento para o exercício da profissão.

A actividade de segurança privada é subsidiária e complementar à actividade desenvolvida pelas FSS (ainda que alguns autores questionem esta função complementar, defendendo que apenas a função subsidiária lhe deve ser reservada (Valente, 2007)), constituindo desta forma uma vertente muito importante na segurança colectiva (se bem que prosseguindo interesses particulares) e contribuindo para a prevenção e dissuasão de ilícitos criminais. O reconhecimento da sua importância passou pela transferência de responsabilidades do poder público para o poder privado, com reserva de lei (Brito, 2003) e o Estado tem vindo a confiar poderes que consubstanciam um verdadeiro exercício dos poderes de autoridades, nalguns casos, qualificando-os

como colaboradores no exercício da actividade pública de polícia (Gonçalves, 2005).

Pese embora estas concessões e cedências do poder público aos privados, a segurança privada não substituiu a actividade desenvolvida pelos corpos de segurança pública do Estado (Clemente, 2000), assim como o Estado não abdicou do monopólio do uso da força. No entanto, acaba por partilhar com os privados a execução das tarefas que visam a segurança comum, através de concessões e contratualizações aos mesmos (Clemente, 2006).

A título de exemplo, refira-se que o pessoal de vigilância pode fazer uso de meios de defesa, designadamente o porte de arma da classe E¹⁶, estando sujeito ao regime geral de uso e porte de arma. Todavia, o porte de arma em serviço está sujeito a autorização por escrito pela entidade patronal (podendo ser revogada a todo tempo) e devendo a mesma ser comunicada no mais curto prazo possível (não podendo exceder 24 horas) à DN da PSP¹⁷.

Por outro lado, ainda que a reserva do uso da força seja do Estado, este não possui o monopólio de satisfazer a necessidade colectiva de segurança (Pereira, 1999), uma vez que a segurança cabe a todos.

A legislação tem proibido as empresas de segurança privada de exercerem funções susceptíveis de serem confundidas com aquelas que são desenvolvidas pelas FSS, proibindo inclusive qualquer tipo de função que possa interferir com a acção daquelas, no âmbito das suas competências de autoridade.

A privatização de algumas das funções policiais contribui para a expansão da actividade de segurança privada, que poderá dar um contributo importante na salvaguarda da segurança interna, mas que em momento algum poderá substituir o Estado ou imiscuir-se nas funções das forças de segurança (Rodrigues, 2011).

¹⁶ Cfr. Art.º 32.º, da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio e Alíneas a) e b) do n.º 7 do art.º 3.º da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro, são armas da classe E: a) Os aerossóis de defesa com gás cujo princípio activo seja a capsaicina ou oleoresina de capsicum (gás pimenta) com uma concentração não superior a 5 % e que não possam ser confundíveis com armas de outra classe ou com outros objectos; b) As armas eléctricas até 200 000 V, com mecanismo de segurança e que não possam ser confundíveis com armas de outra classe ou com outros objectos; c) As armas de fogo e suas munições, de produção industrial, unicamente aptas a disparar balas não metálicas ou a impulsionar dispositivos, concebidas de origem para eliminar qualquer possibilidade de agressão letal e que tenham merecido homologação por parte da DN da PSP.

¹⁷ Cfr. Art.º 32.º, n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

3.2. - Licenciamento da actividade de segurança privada em Portugal

Em 2006, no seguimento da aprovação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, o Ministério da Administração Interna (MAI) através da aprovação da sua lei orgânica, transferiu as competências da Secretaria Geral do Ministério para a PSP e, internamente, foi criado o DSP para o exercício de competências de licenciamento, controlo da actividade e respectiva formação, e fiscalização nos termos da Lei¹⁸, em cooperação e sem prejuízo do exercício de competências próprias de outras FSS, bem como da IGAI.

As competências nesta área são exercidas pelo DSP desde 2008 (inicialmente, e de forma transitória, foram exercidas pelo Departamento de Operações), uma das unidades orgânicas nucleares da DN da PSP, na dependência do Director Nacional Adjunto para a Unidade Orgânica de Operações e Segurança (DNAUOOS), sendo ainda complementados pelas acções de fiscalização dos comandos metropolitanos, regionais e distritais.

Ao DSP foram atribuídas competências para apreciação de pedidos de licenciamento no âmbito da segurança privada (alvarás, licenças de autoprotecção e autorizações de entidades formadoras e consultoras), emissão de cartões para vigilantes e instrução de processos contra-ordenacionais relacionados com a actividade e elaboração da respectiva decisão.

Mais detalhadamente, as competências mais importantes desta unidade orgânica nuclear da DN da PSP são as seguintes¹⁹:

- “Proceder à emissão de alvarás, licenças e respectivos averbamentos e proceder às necessárias notificações;
- Proceder à emissão, renovação e controlo do cartão profissional destinado ao pessoal das empresas do sector;
- Manter actualizado o sistema integrado de informação das entidades que exerçam a actividade de segurança privada, bem como dos respectivos administradores, gerentes, responsáveis pelos serviços de autoprotecção, directores de segurança e pessoal de vigilância;

¹⁸

Cfr. Art.º 3.º, alínea d), da Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto.

¹⁹

Cfr. Art.º 8.º da Portaria nº 383/2008 de 29 de Maio.

- Fiscalizar a actividade de segurança privada, em cooperação com as demais FSS e com a IGAI;
- Estabelecer e difundir as normas de conduta operacional e as normas técnicas de fiscalização;
- Instruir os processos de contra-ordenação relativos à actividade de segurança privada;
- Instruir processos relativos ao cancelamento de alvarás e licenças emitidos;
- Manter actualizado o registo das entidades às quais tenham sido aplicadas sanções por violação das normas reguladoras da actividade de segurança privada;
- Prestar apoio técnico ao CSP”.

Actualmente, a lei orgânica do MAI estipula que é atribuição daquele ministério regular, fiscalizar e controlar a actividade de segurança privada²⁰, estando as competências legais no âmbito desta actividade delegadas no DNAUOOS, com excepção das revistas pessoais de prevenção e segurança²¹ cuja competência recaiu no Director Nacional da PSP.

De acordo com a LSP existem duas formas de desenvolver serviços de segurança privada²²:

- “A prestação de serviços a terceiros por entidades privadas com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes;
- A organização, por quaisquer entidades e em proveito próprio, de serviços de autoprotecção, com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes”.

Para a prestação de serviços de segurança nas duas modalidades descritas, o Estado exige autorização prévia, através da competente emissão de alvarás, no caso da prestação de serviços de segurança por entidades privadas, e licenças no caso de serviços de autoprotecção.

A actividade de formação profissional do pessoal de segurança privada e a actividade de consultora de segurança privada, só pode ser exercida mediante

²⁰ Cfr. Art.º 2.º, alínea f), do DL n.º 126-B/2011, de 29 de Dezembro.

²¹ Cfr. Art.º 19.º, n.º 2, da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

²² Cfr. Art.º 1.º, n.º 3, alíneas a) e b) da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

autorização, após verificação do cumprimento dos requisitos exigidos legalmente.²³

Para o efeito, as entidades privadas que pretendam exercer as actividades mencionadas deverão formular o seu pedido de emissão de alvará, licença ou autorização junto do DSP, competindo a este Departamento a instrução do processo.

Para execução dos diferentes tipos de serviço as entidades deverão possuir pessoal de segurança privada ou de vigilância, sendo que a LSP se refere ao “Pessoal de segurança privada” como “...as pessoas integradas em grupos profissionais ou profissões que exerçam ou compreendam o exercício das funções de pessoal de vigilância e director de segurança...”, e a “Pessoal de vigilância” como “...o trabalhador, devidamente habilitado e autorizado a exercer as funções previstas na lei, vinculado por contrato de trabalho a entidades titulares de alvará ou licença”.²⁴

No aspecto que interessa para o presente trabalho, importa conhecer as funções do pessoal de segurança privada, bem como os requisitos e incompatibilidades para o exercício da actividade.

A profissão de vigilante é uma profissão regulada e sujeita à obtenção de título profissional, bem como ao cumprimento dos requisitos e exigências previstos na LSP²⁵, que iremos abordar mais adiante.

No caso em apreço, o vigilante de segurança privada, após obtenção do título respectivo, pode exercer as seguintes funções²⁶:

- “Vigilante;
- Segurança - porteiro;
- Vigilante de protecção e acompanhamento pessoal;
- ARD;
- Assistente de recinto de espectáculos;
- Assistente de portos e aeroportos;
- Vigilante de transporte de valores;
- Fiscal de exploração de transportes públicos;
- Operador de central de alarmes”.

²³ Cfr. Art.º 16.º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

²⁴ Cfr. Art.º 2.º, alíneas i) e j) da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

²⁵ Cfr. Art.º 22.º da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

²⁶ Cfr. Art.º 17.º, n.º3 da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

Não sendo as funções pelos vigilantes objecto deste pequeno estudo, iremos verificar as condicionantes impostas pela legislação actual no sentido de um cidadão obter a competente autorização para o exercício de funções de vigilante, designadamente os requisitos e incompatibilidades²⁷.

Assim, o candidato ao exercício da função de vigilante deve:

- “Ser cidadão português, de um Estado membro da UE, de um Estado parte do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu ou, em condições de reciprocidade, de um Estado de língua oficial portuguesa;
- Possuir a escolaridade obrigatória;
- Possuir plena capacidade civil;
- Não exercer, nem ter exercido, as funções de gerente ou administrador de entidade autorizada para o exercício da atividade de segurança privada condenada, por decisão definitiva ou transitada em julgado, nos três anos precedentes, pela prática de três contra-ordenações muito graves previstas no DL n.º 35/2004, de 21 de fevereiro, alterado pelo DL n.º 198/2005, de 10 de novembro, pela Lei n.º 38/2008, de 8 de agosto, e pelos DL.s n.ºs 135/2010, de 27 de dezembro, e 114/2011, de 30 de novembro, na presente lei ou em legislação laboral ou relativa à segurança social, ou pela prática de três contra-ordenações graves previstas em legislação fiscal;
- Não ter sido condenado, por sentença transitada em julgado, pela prática de crime doloso previsto no Código Penal e demais legislação penal;
- Não exercer, nem ter exercido, a qualquer título, cargo ou função de fiscalização do exercício da atividade de segurança privada nos três anos precedentes;
- Não ter sido sancionado, por decisão transitada em julgado, com a pena de separação de serviço ou pena de natureza expulsiva das Forças Armadas, dos serviços que integram o Sistema de Informações da República Portuguesa ou das FSS, ou com qualquer outra pena que inviabilize a manutenção do vínculo funcional.”

Relativamente a estes requisitos o pessoal de vigilância deve preencher, permanente e cumulativamente, os requisitos previstos nas alíneas a), d), f) e g)²⁸.

²⁷ Cfr. Art.º 22, n.º 1 da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

²⁸ Cfr. Art.º 22, n.º 2 da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

No entanto, para além destes requisitos gerais, existem ainda requisitos específicos para o exercício da profissão de segurança privada²⁹:

- “Possuir as condições mínimas de aptidão física, mental e psicológicas exigidas para o exercício das suas funções;
- Ter frequentado, com aproveitamento, cursos de formação nos termos estabelecidos no art.º 25.º, ou cursos idênticos ministrados e reconhecidos noutro Estado membro da UE, ou em Estado parte do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu”.

Para efeitos da aferição de eventuais condenações ou da prática de crimes dolosos previsto no Código Penal e demais legislação penal, deverá ser apresentado certificado de registo criminal para fins especiais³⁰.

Aos candidatos a vigilantes de segurança privada exige-se formação adequada e certificada, devendo ainda demonstrar, a todo tempo, que reúnem condições físicas e psicológicas para o desempenho de funções.

Ou seja, qualquer candidato que se apresente e reúna os requisitos exigidos administrativamente, poderá submeter o seu pedido de obtenção de autorização para o exercício de funções de segurança privado junto do DSP, limitando-se este a fazer uma verificação administrativa da documentação apresentada, não sendo referida a questão da idoneidade no processo de candidatura ou requisito para os futuros vigilantes.

²⁹ Cfr. Art.º 22, n.º 5 da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

³⁰ Cfr. Art.º 22, n.º 9 da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

CAPÍTULO 4 – A IDONEIDADE

4.1. – Idoneidade

Quando falamos de idoneidade, do que estamos a falar em concreto?

Relativamente ao significado da palavra, diremos que é “característica de algo ou de alguém que é idóneo; que tem competência; que possui aptidão adquirida através da experiência. Provém do latim: *idoneitas*. São sinónimos do termo idoneidade: aptidão, autoridade, capacidade, competência, habilidade, habilitação e mérito” (Dicionário Português Online, 2015).

Como antónimos de idoneidade encontramos: inidoneidade, “inabilidade, incapacidade, incompetência e insuficiência” (Dicionário Português Online, 2015).

Ou seja, o conceito de idoneidade é vago e indeterminado, sendo difícil precisá-lo sem ter de recorrer a situações exemplificativas ou análogas, designadamente através de decisões condenatórias e transitadas em julgado, para se justificar a gravidade ou a reincidência. De facto, convém que a apreciação da idoneidade se faça à luz de critérios objectivos, sob pena do poder discricionário da administração perder sustentação.

Abordando a questão do ponto de vista constitucional, importa trazer à colação os princípios fundamentais dos limites das penas e medidas de segurança³¹, a presunção da inocência até ao trânsito em julgado³² e o de escolha de profissão³³. Na verdade, a apreciação da idoneidade terá sempre de ter em conta estes três princípios fundamentais, atendendo a que poderemos estar perante uma restrição do exercício de direitos, sendo de considerar a verificação de idoneidade como exemplo da supervisão inspectiva ou correctiva, procurando prevenir ou corrigir riscos futuros.

Não deixa de ser de difícil vislumbre, em abstracto, a fixação de critérios normativos que formalizem o que é ou não idóneo, pelo que nos deveremos guiar pelos princípios do exercício da discricionariedade administrativa: igualdade, não discriminação, imparcialidade, boa-fé e proporcionalidade. A estes princípios não se poderá deixar de considerar que para comprovar factos com interesse e

³¹ Cfr. Art.º 30.º, n.º 4 da CRP

³² Cfr. Art.º 32.º, n.º 2 da CRP

³³ Cfr. Art.º 47.º, n.º 1.º da CRP

relevância na apreciação da idoneidade, todos os meios de prova terão de obedecer aos requisitos legais e cooperação internacional, ainda que passíveis de contraditório por parte do interessado, em sede de apreciação administrativa (Banco de Portugal, 2014).

No entanto, ao considerarmos a exigência de decisão judicial condenatória transitada em julgado estaremos perante lapso temporal, que em muitos casos é bastante longo, o poderá inviabilizar o processo de avaliação de idoneidade. Assim, como exemplo, poderíamos referir a situação hipotética de um cidadão luso-americano, procurado pelas autoridades norte-americanas por crimes graves (ex. associação criminosa e homicídio), mas que por impossibilidade de julgamento naquele país e cumprimento de mandado de detenção internacional (ex. com alerta em base de dados da INTERPOL), poderia solicitar e ser-lhe concedida autorização para o exercício das funções de vigilante em Portugal.

Face ao exposto, e recorrendo a três exemplos de avaliação (verificação) de candidatos (ou autorizações já concedidas) para vigilantes transportadores, licenças de uso e porte de arma, no caso das armas ou de candidatos ao exercício de funções no sector económico, analisemos os respectivos diplomas legais e as modalidades previstas para avaliação da idoneidade ou tentativa de avaliação (verificação).

4.2. - A avaliação da idoneidade nos vigilantes transportadores

O transporte rodoviário profissional transfronteiriço de notas e moedas de euro entre os Estados-membros da área do euro tem aumentado exponencialmente. Este facto levou a UE a adoptar medidas legislativas que visam proceder à harmonização do transporte de numerário no espaço europeu e a atingir a liberdade de circulação do euro que o próprio princípio da moeda única preconiza, em especial nos Estados-membros participantes; refira-se ainda a necessidade de ir ao encontro do princípio da liberdade de prestação de serviços, um dos princípios fundamentais da UE.

Paradigma dessas medidas é o Regulamento Europeu relativo ao transporte rodoviário transfronteiriço de euros entre Estados-membros, que estipula diversas condições para a execução das operações de transporte, bem como para o exercício dessa actividade, de acordo com o preconizado na directiva relativa aos

serviços no mercado interno³⁴, que prevê a possibilidade de apresentação de instrumentos de harmonização do transporte de numerário.

Em suma, o regulamento, conforme mencionado no intróito do texto, visa “...facilitar o transporte profissional rodoviário transfronteiriço de numerário em euros entre os Estados-membros da área euro”³⁵, sendo que, para tal, vem enunciar uma série de obrigações e requisitos para as empresas que operam nesta área de negócios, bem como para as características técnicas das viaturas de transporte de valores ou mesmo procedimentos operacionais no manuseamento e operações de transporte. Com interesse para o presente estudo, revelam-se os requisitos exigidos aos vigilantes transportadores, bem como aos dirigentes e membros do conselho de administração de empresas detentoras de alvará para o transporte de valores.

Relativamente aos primeiros, este regulamento estipula, como primeira exigência, que estes devem “possuir registo criminal limpo e gozar de bom nome e reputação, de acordo, por exemplo, com os registos policiais relevantes”³⁶, para além de outros requisitos relacionados com capacidade física e mental para o exercício de funções e formação básica mínima (excluindo a formação para a utilização de armas de fogo, que em Portugal não é permitido, atento o actual quadro legal vigente).

No mesmo regulamento é referido que para a aplicação da exigência do requisito previsto no art.º 5.º, n.º1 alínea a), “...o Estado-Membro de origem deve ter na devida conta as informações relativas ao registo criminal, à reputação e à idoneidade dos vigilantes transportadores que lhe sejam comunicados pelo Estado-membro de acolhimento”³⁷.

Não deixam de ser curiosas as exigências da UE relativas ao transporte transfronteiriço de valores, em particular quanto à idoneidade dos vigilantes, devendo estes possuírem não só registo criminal limpo, mas também reputação e idoneidade suportada com base nos registos policiais relevantes, não sendo feita referência a qualquer limitação do ponto de vista legal ou pertinência da

³⁴ Cfr. Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro de 2006.

³⁵ Cfr. Ponto n.º 21 da introdução do Regulamento (UE) n.º 1214/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Novembro de 2011.

³⁶ Cfr. Art.º 5.º, n.º 1 alínea a) do Regulamento (UE) n.º 1214/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Novembro de 2011.

³⁷ Cfr. Art.º 11.º, n.º 3 do Regulamento (UE) n.º 1214/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Novembro de 2011.

informação respeitante ao vigilante. Desconhece-se se os registos policiais relevantes incluem não só referências aos vigilantes, mas a qualquer tipo de informação policial que seja considerada sensível e pertinente na formulação de juízo crítico relativo à idoneidade, ou se inclui dados em base de dados com interesse, como a da EUROPOL ou INTERPOL, por exemplo.

Por último, refira-se que este Regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável nos Estados-membros, de acordo com as normas dos tratados europeus, sendo que em Portugal se faz referência ao mesmo na Portaria³⁸ relativa à formação profissional dos cursos do pessoal de segurança privada, em particular, na definição dos conteúdos de formação profissional (e complementar) previstos neste regulamento europeu.

4.3. - A avaliação da idoneidade nos candidatos à posse de arma de fogo

O regime jurídico relativo às armas e munições aprovado em 2006³⁹ prevê que os candidatos à obtenção de determinados tipos de licenças tenham de ser, para esse efeito, idóneos. Em concreto, para a obtenção das licenças B1⁴⁰, C e D⁴¹, E⁴² e F⁴³ é referido que a licença pode ser concedida a maiores de 18 anos que reúnam, cumulativamente, várias condições, sendo de destacar a condição exigida da idoneidade. Ora, no quadro da verificação da mesma considera-se susceptível de indiciar a falta de idoneidade o facto de, entre outras razões devidamente fundamentadas, ao requerente tiver sido aplicada medida de segurança ou condenação judicial pela prática de crime doloso, cometido com uso de violência, em pena superior a 1 ano de prisão⁴⁴.

³⁸ Cfr. Portaria n.º 148/2014, de 18 Julho.

³⁹ Cfr. Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

⁴⁰ Cfr. Art.º 3.º, n.º 4 (Classificação das armas, munições e outros acessórios), art.º 6.º (Armas da classe B1), art.º 12.º, n.º1 alínea a) (Classificação das licenças de uso e porte de arma ou detenção) e art.º 14º (Licença B1) da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

⁴¹ Cfr. Art.º 3.º, n.ºs 5 e 6 (Classificação das armas, munições e outros acessórios), art.º s 7.º e 8.º (Armas da classe C e D), art.º 12.º, n.º1 alíneas c) e d) (Classificação das licenças de uso e porte de arma ou detenção) e art.º 15.º (Licença C e D) da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

⁴² Cfr. Art.º 3.º, n.º 7 (Classificação das armas, munições e outros acessórios), art.º 9.º (Armas da classe E), art.º 12.º, n.º1 alínea e) (Classificação das licenças de uso e porte de arma ou detenção) e art.º 16.º (Licença E) da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

⁴³ Cfr. Art.º 3.º, n.º 8, (Classificação das armas, munições e outros acessórios), art.º 9.º (Armas da classe F), art.º 12.º, n.º1 alínea f) (Classificação das licenças de uso e porte de arma ou detenção) e art.º 17º (Licença F) da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

⁴⁴ Cfr. Art.º 14.º, n.º 2 da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

No caso concreto de uma condenação, o requerente pode solicitar que lhe seja reconhecida a idoneidade para os fins pretendidos, ao Tribunal da última condenação⁴⁵. Não resulta desse pedido de reconhecimento de idoneidade a suspensão sobre o procedimento administrativo de concessão ou renovação da licença em curso⁴⁶.

Solicitado o reconhecimento da idoneidade, o Ministério Público (MP) pode emitir parecer favorável, determinando a recolha de dados adicionais procedendo à audição do requerente, se tal for necessário para emissão do parecer, sendo este obrigatoriamente ouvido pelo Juiz do processo, que decidirá na sequência e após parecer do MP (o incidente corre por apenso ao processo principal, após requerimento fundamentado do requerente)⁴⁷.

Resulta da leitura do diploma legal que a falta de idoneidade, à luz da lei das armas, consubstancia-se, por exemplo, pela aplicação ao requerente de medidas de segurança ou pela condenação em consequência da prática de crime doloso, com uso de violência e em pena superior a 1 ano de prisão. No entanto, com a expressão “entre outras razões devidamente fundamentadas”, deixa-se em aberto margem de manobra para a aplicação de juízo crítico, quer no âmbito da personalidade da pessoa, quer da sua inserção na sociedade e os perigos que lhe possa causar, tendo sempre como pano de fundo o tipo de crime e as infracções praticadas.

Importa salientar também, de acordo com a CRP, que nenhuma pena envolve como efeito necessário a perda de quaisquer direitos civis⁴⁸, e que um arguido se considera presumivelmente inocente até à existência de uma decisão transitada em julgado⁴⁹. No entanto, estamos a falar da apreciação de idoneidade resultante da aplicação de medida de segurança ou condenação penal, e mesmo neste caso, ela pode ser reapreciada (no caso de se encontrar transcrito no registo criminal decisão condenatória).

O que se discutirá será se a condenação deve ser prevista para a prática do crime em causa e não uma pena adicional de proibição do uso e porte de arma e, para

⁴⁵ Cfr. Art.º 14.º, n.º 3 da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

⁴⁶ Cfr. Art.º 14.º, n.º 4 da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

⁴⁷ Cfr. Art.º 14.º, n.º 5 da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.

⁴⁸ Cfr. Art.º 30.º, n.º 4 da CRP.

⁴⁹ Cfr. Art.º 32.º, n.º 2 da CRP.

este efeito, recorremos a um Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra⁵⁰, que ao apreciar a “idoneidade” de um recorrente condenado pela prática de homicídio, considerou assistir razão ao recorrente e condições de idoneidade mesmo com condenação pela prática do crime em referência. Considerou aquele douto Tribunal que, pese embora a gravidade dos factos que levaram à condenação e prisão do requerente, o lapso temporal entre os factos, cumprimento de pena, benefício da liberdade condicional e a concessão de licença de uso e porte de arma de caça, seria possível formular um juízo de prognose favorável às condições de idoneidade. Importa referir que o Tribunal considerou não haver razões para que não se reconhecesse a idoneidade do requerente, tanto mais que a sua licença sempre foi renovada enquanto cumpria pena de prisão, em liberdade condicional e mesmo após lhe ter sido concedida liberdade definitiva.

4.4. - A avaliação da idoneidade dos cidadãos que façam parte dos órgãos de administração e fiscalização de instituições de crédito

O RGICSF⁵¹ no seu capítulo III, referente à adequação dos membros dos órgãos de administração e fiscalização e dos titulares de funções essenciais nas instituições de crédito, vem referir que apenas podem fazer parte daqueles órgãos, pessoas que cumpram, entre outros, requisitos de idoneidade que dêem garantias de uma gestão sã e prudente, visando a segurança dos fundos confiados às instituições⁵².

Impende sob as instituições de crédito uma avaliação dos requisitos exigidos a todos os membros de administração e fiscalização necessários para o exercício das respectivas funções, sendo que, no caso de ser efectuada avaliação negativa ou reavaliação motivada por factos supervenientes, deverá ser elaborado relatório da avaliação e remetido ao Banco de Portugal (BP)⁵³.

A avaliação pelo BP é efectuada em sede de processo de autorização da instituição de crédito ou sempre que se verifique alteração dos membros dos órgãos de administração e fiscalização dessa instituição, podendo, ainda, através

⁵⁰ Cfr. Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 21 de Março de 2012, relativo ao Processo n.º 47/08.9 TAAVZ.C3.

⁵¹ Cfr. DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

⁵² Cfr. Art.º 30.º, n.ºs 2 e 3 do DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

⁵³ Cfr. Art.º 30.º - A, n.ºs 1, 6 e 9 do DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

de regulamentação, o BP fazer depender o exercício dos titulares mencionados à sua autorização⁵⁴.

Constitui fundamento para a recusa de autorização para o exercício de funções dos membros dos órgãos de administração e fiscalização, entre outros, a falta de idoneidade, sendo que no caso de o mandato já estar em curso o mesmo será cessado de imediato (tendo em consideração a ocorrência de circunstâncias supervenientes). Tal procedimento implica o registo da cessação em causa junto da conservatória do registo comercial.⁵⁵

No mesmo diploma legal faz-se a menção da avaliação da idoneidade, bem como a exposição alongada da forma de apreciação, critérios, bem como os poderes atribuídos ao BP neste âmbito, sendo aliás extensos e abrangentes face à panóplia de situações previstas.

Face ao exposto, a avaliação da idoneidade terá em conta, por exemplo, o modo como a gestão dos negócios é efectuada (pessoais ou profissionais), o exercício da profissão, atenta a ponderação e critério no cumprimento das obrigações ou o comportamento e as circunstâncias que permitam avaliar a conduta profissional para as funções em causa. Esta apreciação terá como referência critérios de natureza objectiva, quer relativamente a factos ocorridos, quer quanto ao contexto em que as decisões foram tomadas⁵⁶.

Existe ainda um referencial extenso das circunstâncias e respectiva gravidade para a apreciação da idoneidade, dos quais salientaremos a condenação definitiva por factos considerados ilícitos criminais, contra-ordenacionais ou outra, e cuja ponderação da sua relevância para o exercício de funções, ou a sua conexão com a actividade financeira, possa colocar em causa a idoneidade para o exercício de funções⁵⁷.

Neste âmbito, o BP poderá consultar e trocar informações com o Instituto de Seguros de Portugal (ISP), com a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) e com outras autoridades de supervisão, bem como consultar a base de dados de sanções da Autoridade Bancária Europeia⁵⁸.

⁵⁴ Cfr. Art.º 30.º - B, n.ºs 1, 2 e 12 do DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

⁵⁵ Cfr. Art.º 30.º - C, n.ºs 1, 3 e 6 do DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

⁵⁶ Cfr. Art.º 30.º - D, n.ºs 1 e 2 do DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

⁵⁷ Cfr. Art.º 30.º - D, n.ºs 3, 4, 5 e 6 do DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

⁵⁸ Cfr. Art.º 30.º - D, n.ºs 7 e 8 do DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

Por último, a idoneidade considera-se verificada quando os avaliados se encontrem registados junto da CMVM, do ISP ou de autoridades de supervisão da UE, quando esse registo esteja sujeito a exigências de controlo da idoneidade, a menos que factos supervenientes conduzam o BP a pronunciar-se em sentido contrário⁵⁹.

Relativamente a este diploma legal, e em concreto ao conceito de idoneidade neste âmbito e respectiva avaliação, importa consultar o douto parecer jurídico elaborado por insigne jurista. Considera o Professor Doutor Pedro Maia (2013) o art.º 30.º do RGICSF um “limite à autonomia privada dos accionistas de uma instituição de crédito” (p. 23) e uma “restrição ao direito fundamental de liberdade de escolha de profissão” (p. 23). Mais acrescenta que, a exigência de idoneidade prevista no diploma “...tem, por conseguinte, de se sujeitar a uma interpretação em conformidade com a CRP e restritiva...” (p. 23), em virtude de estarmos perante a restrição de um direito fundamental. Refere ainda que o juízo relativo à idoneidade assentaria “...numa inferência a partir de factos passados, pelo que somente actuações reiteradas, continuadas ou, apesar de pontuais, muito graves, permitem fundamentar tal inferência” (p. 25), pelo que nunca poderia ocorrer uma perda automática da idoneidade, sob pena de “...tal interpretação tornaria o preceito materialmente inconstitucional, pela patente violação do regime a que a restrição de direitos fundamentais se encontra sujeita” (p. 25).

⁵⁹ Cfr. Art.º 30.º - D, n.º 9 do DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

CAPÍTULO 5 - CONCLUSÃO

Chegados ao término do presente relatório, importa de alguma forma recordar a pergunta enunciada que deu início a este trabalho:

“Em que medida a avaliação da idoneidade dos candidatos a vigilantes de segurança privada, no processo de licenciamento, é vantajosa para o controlo administrativo da actividade de segurança privada?”

A avaliação da idoneidade não é utilizada em sede de apreciação administrativa no licenciamento dos candidatos a vigilante de segurança privada, em virtude de ausência de previsão legal que sustente essa avaliação. Ora, ao procurarmos aferir das vantagens desse procedimento para o controlo administrativo da actividade, constatamos que, não só não existe sustentação legal na actual LSP, como, face aos princípios constitucionais vigentes, muito dificilmente a avaliação da idoneidade será concretizável.

A frustração com esta conclusão implica o reconhecimento de uma dinâmica legal no âmbito da segurança privada distinta de outras áreas, como por exemplo no âmbito da Lei das Armas ou do RGICSF. Por outro lado, face aos interesses em causa (livre acesso a profissão e área de negócio), e às necessidades de investimento humano e material inerente à implementação de um processo desta natureza por parte da entidade de controlo, a avaliação da idoneidade não nos parece um processo nada fácil de implementar, não obstante os ganhos que fomos explicitando ao longo deste nosso estudo.

Seria de aprofundar neste âmbito e para já, a investigação dos parâmetros passíveis de avaliação num reconhecimento de idoneidade, podendo fundar-se os mesmos nas exigências previstas no Regulamento Europeu relativo aos vigilantes de transporte de valores, considerando-se a informação policial e o acesso às bases de dados, nacionais e internacionais, para formulação de um juízo crítico, nunca perdendo de vista as exigências constitucionais que identificámos no decurso deste trabalho. A própria Lei das Armas ou o RGICSF poderão ser ferramentas de partida atendendo à possibilidade de extensão da avaliação que é feita e às diversas circunstâncias previstas para a sua execução e implementação.

Ao reconhecermos os princípios constitucionais, procuramos de certa forma contextualizar as dificuldades que poderão advir da implementação de um sistema de avaliação de idoneidade, já que esta avaliação deverá ser encarada como uma medida preventiva de eventuais riscos e danos futuros, não deixando de consubstanciar em simultâneo um poder sancionatório, susceptível de colidir com o livre acesso à profissão ou o princípio da presunção da inocência.

Para afirmar da idoneidade de alguém, a lei portuguesa exige, de entre variadas condições, a existência de um registo criminal limpo, não obstante a jurisprudência não ser unânime, como verificámos no exemplo que expusemos no âmbito da Lei das Armas, em que um cidadão foi declarado idóneo, mesmo depois de ter sido condenado.

Deste modo, a ponderação e o equilíbrio entre este e outros factores, como por exemplo a restrição no acesso à profissão, os limites das medidas de segurança e das penas, e a presunção de inocência até trânsito em julgado versus o mercado de trabalho e a actividade económica terão de ser apreciados de uma forma sustentada e conscienciosa, prevenindo, antecipando ou evitando qualquer conflito com os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Porto, 16 de Fevereiro de 2015

Nuno Amorim Dias da Silva

Comissário

Por opção do autor, o presente relatório final foi redigido sem obedecer ao novo acordo ortográfico.

BIBLIOGRAFIA

- Assembleia da República. (1993). Lei n.º 276/93 de 10 de Agosto. *Diário da República*, 1ª Série - A, n.º 186, 4254-4260.
- Assembleia da República. (2006). Lei n.º 5/2006 de 23 de Fevereiro. *Diário da República*, 1ª Série - A, n.º 39, 1462-1489.
- Assembleia da República. (2007). Lei n.º 53/2007 de 31 de Agosto. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 168, 6065-6074.
- Assembleia da República. (2008). Lei n.º 38/2008 de 8 de Agosto. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 153, 5345-5346.
- Assembleia da República. (2008). Lei n.º 49/2008 de 27 de Agosto. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 165, 6038-6042.
- Assembleia da República. (2013). Lei n.º 34/2013 de 16 de Maio. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 94, 2921-2942.
- Banco de Portugal. (27 de Novembro de 2014). *Nota Técnica Sobre a Avaliação pelo Banco de Portugal da Idoneidade dos Membros dos Órgãos Sociais das Sociedade Supervisionadas*. Obtido em 31 de Janeiro de 2014, de www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/IntervencoesPublicas/Documents/intervpub20141117-2A.pdf
- Brito, M. N. (2009). Direito Administrativo de Polícia. In P. Otero, & P. Gonçalves, *Tratado de Direito Administrativo Especial, Volume I* (p. 305). Coimbra: Almedina.
- Canotilho, J. J., & Moreira, V. (1998). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (5ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- Clemente, P. (1998). Dissertação de Mestrado em Estratégia. 124. Massamá: Governo Civil do Distrito de Lisboa.
- Clemente, P. (2000). Tese de Doutoramento em Ciências Sociais. *A Polícia em Portugal - da Dimensão Política Contemporânea da Segurança Pública*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.
- Clemente, P. (2006). A Polícia em Portugal. In *Cadernos INA*, n.º 26. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.
- Cunha, J. G. (Abril de 2010). Monografia de Licenciatura. *Segurança Privada e Controlo Policial*. Lisboa: Instituto de Ciências Policiais e de Segurança Interna.
- Dicionário Português Online. (2015). *Idoneidade*. Obtido em 08 de Fevereiro de 2015, de www.lexico.pt/: <http://www.lexico.pt/idade/>
- Gonçalves, P. (2005). *Entidades Privadas com Poderes Públicos - O exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*. Lisboa: Coleção Teses, Almedina.
- Maia, P. (19 de Novembro de 2013). *Parecer Jurídico*. Obtido em 08 de Fevereiro de 2015, de www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/Esclarecimentospublicos/Documents/BES_ParecerPedroMaia.pdf
- Ministère de la Sécurité Publique. (Dezembro de 2003). *Livre Blanc «La sécurité privée, partenaire de la sécurité intérieure»*. Obtido em 02 de Janeiro de 2015, de web site de securite

publique.gouv.qc.ca:

http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/securite_privée/livre_blanco_secprive_12-03.pdf

Ministério da Administração Interna. (1986). Decreto-Lei n.º 282/86 de 5 de Setembro de 1988. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 204, 2443-2447.

Ministério da Administração Interna. (2004). Decreto-Lei n.º 35/2004 de 21 de Fevereiro. *Diário da República*, 1ª Série - A, n.º 44, 932-941.

Ministério da Administração Interna. (2011). Decreto-Lei n.º 126-B/2011 de 29 de Dezembro. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 249, 5516-(14)-(20).

Ministério da Administração Interna. (2014). Portaria n.º 148/2014 de 18 de Julho. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 137, 3900-3909.

Ministério das Finanças. (1992). Decreto-Lei n.º 298/92 de 31 de Dezembro. *Diário da República*, 1ª Série - A, n.º 301 - 6º Suplemento, 6056-(24)-(51).

Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da Administração Interna. (2008). Portaria n.º 383/2008 de 29 de Maio. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 103, 3015-3020.

Ministérios das Finanças e do Plano e da Administração Interna. (1979). Decreto-Lei n.º 298/79 de 17 de Agosto. *Diário da República*, 1ª Série, n.º 189, 1979.

Pereira, R. C. (1999). A actividade de segurança privada e os seus limites. In *Segurança Privada - Actas do 1.º seminário* (p. 37). Lisboa: Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna.

Ribeiro, J. C. (2011). Fiscalização e aplicação dos diplomas legais de segurança privada. *1º Seminário Segurança Bancária (25 de Março)*. Lisboa, Portugal.

Ribeiro, N. J. (1999). Monografia de Licenciatura. *Segurança Privada: Evolução e limites formais ao exercício da actividade*. Lisboa: Instituto de Ciências Policiais e de Segurança Interna.

Rodrigues, N. P. (2011). *A segurança privada em Portugal: sistema e tendências*. Coimbra: Almedina.

Sarmento, M. (2013). *Guia prático sobre a metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses de doutoramento, dissertações de mestrado e trabalhos de investigação aplicada* (3ª ed.). Lisboa: Universidade Lusíada Editora.

Shearing, C. D., & Stenning, P. C. (1983). «Private Security: Implications for Social Control». In R. Reiner, *Policing, The International Library of Criminology, Criminal Justice and Penology, Volume I, Part V* (p. 494). Washington.

Tribunal da Relação de Coimbra. (21 de Março de 2012). *Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra Processo n.º 47/08.9 TAAVZ.C3 Relator Juiz Desembargador José Eduardo Martins*. Obtido em 30 de Janeiro de 2015, de <http://www.trc.pt/http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/339804af378b7414802579e3004f1650?OpenDocument&Highlight=0,47%2F08>

União Europeia. (2006). Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de Dezembro. *Jornal Oficial da União Europeia*(27 de Dezembro de 2006), L 376/36-68.

União Europeia. (2011). Regulamento (UE) N.º 1214/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Novembro. *Jornal Oficial da União Europeia*(29 de Novembro de 2011), L 316/1-20.

Valente, M. G. (2007). Da Segurança Pública: Contributos para uma Tipologia. In J. B. Gouveia, & R. Pereira, *Estudos de Direito e Segurança* (p. 291). Coimbra: Almedina.